

児童手当制度の創設経過と諸問題

—— 児童福祉の前提としての立場から ——

上 田 千 秋

一 児童憲章と児童福祉の反省

一九五一年五年五日、こどもの日を期して児童憲章が制定され宣言されてから、丁度二〇年が過ぎた。「この憲章は法的効力をもつものではないが、実際において世論の結晶に似たものである。……今後この憲章をよりどころとして、両親たち、学校の先生たち、児童問題の関係者たち、政府や公共団体の事務を遂行する人たちが、子供に對する正しい觀念を確立して、真心をこめて児童のために骨を折り力を尽し万善の方途を講じたいものである。」^①とした当時の社会的決意とか、児童福祉への熱意といったものは、いったいどこへ消え失せてしまったのであろうか。

ほんらい児童福祉とは、わが国の児童憲章や、その後に公布された国際連合の児童権利宣言（昭和三四年・一一・二〇・宣言）が具体的に規定している児童の権利を社会的に認識し、その権利を保障すること、

児童手当制度の創設経過と諸問題

ないしはそのための社会的努力を意味するのであって、一部の貧困・疾病・障害に悩む児童の救済・保護・治療のみを意味する狭い概念ではない。

ところが、わが国の現状は、残念ながら正しい意味の児童に對する觀念が国民生活の中に確立されているとはいえない。実際には、児童福祉の名のもとに糊塗的な児童救済政策の繰り返しが行なわれて、結果的には児童の福祉が侵害されることが多いし、児童福祉の世界で専門職業人として自負している人々の中にも、児童憲章の目的性格を理解していない者も存在するように思われるので、はじめに児童憲章の前文を読みなおしておくことにしよう。

われらは、日本国憲法の精神にしたがい、児童に對する正しい觀念を確立し、すべての児童の幸福をはかるために、この憲章を定める。

以上の簡単な前文の中で、特に反省しておかなければならない点は、なんといっても、わが国の児童憲章が、その理念の源泉を日本国

憲法に求めていることであろう。この点について、憲章制定当時の文部省の資料(『解説・児童憲章』)は次のように解説している。

「児童憲章は、純粹な道德憲章だから、しいて憲法とむすびつける必要がないという考え方もできる。しかし、新憲法はたんなる法律ではない。人間尊重の精神と民主主義の原理の上に立って、古い天皇制に變革を加え、主權在民を高唱している。戦争放棄をちかつて、侵略主義・軍国主義の復活をおさえ、國際平和への道を明らかに示している。あたらしい社會關係・人間關係の基礎になるべき多くの要素を持っている。一口にいえば、日本の國民の實現すべき理想と子どもの未來が、うつくしく描かれているからである。児童憲章の思想内容を支える大黒柱として、新憲法ほどふさわしいものはない。新憲法をうんだ日本民主化の精神が、やはり、この児童憲章のなかにも、春の小川のようにながれているのである。」^③

さらに、この資料は、「児童に対する正しい觀念」の確立については、

「封建的な家族制度がくずれて、子どもは、古い親子關係から解放されたはずだが、まだあたらしい親子關係が實際に確立していない。——社會を見わたしても、子どもに対する新旧の思想が入れまじって、人によってまちまちである。父と母のあいだでも考え方のちがうことがある。この過渡期の悩みから子どもを救うために、児童憲章が、子どもの問題にたいする共通の認識、共同の目標をかかげて、向かうところを示し、大人の古い頭の完全な切りかえを求め

ているのである。」^④と述べている。

ことさらに引用した以上の解説は、二〇年も前のものである。この二〇年の間に、われわれは、すべての児童の幸福をはかるために、つまりは児童の福祉のために、どれだけのことをなし得たであろうか、「人間尊重の精神と民主主義の原理の上に立って」児童福祉事業が営まれているといつて良いであろうか、あたらしい親子關係が確立されたであろうか、國際平和への道を、子どもたちは間違いなくあゆめるようになっていだろうか、日本の子どもたちの未來は明るいといえるだろうか、

あれこれ二〇年の歴史を反省してみても、やはりはっきりいえることは、「大人の古い頭の完全な切りかえ」は未だ充分でないこと、そして正しい意味での児童福祉の觀念が、國民生活の中で確立していないことであろう。

ところで、現在の児童福祉思想の貧困は、とりわけその原因を政治の貧困に求めることができる。所得倍増とか高度經濟成長政策の強行の過程において、宣言的に社會開發とか人間優先の政治が説かれたことはあったとしても、實質的には社會福祉とか社會保障と呼ばれる政策領域は、陽の当らぬ場所であつたし、児童の健全な育成という児童福祉の命題は、おおむね倫理的な題目の強調として終始するのが常であつたともいえる。

すべての児童が、心身ともに健やかに生まれ、かつ家庭で正しい愛情と知識と技術をもつて育てられるためには、なによりもまず現在の体制にとって合理的な所得保障政策を前提的に必要としている。だが

日本の児童福祉は、いままでその基礎的な前提条件を欠いたまま進められ、理念的誇示と前近代的な部分的児童救済政策が、児童福祉事業の名のもとに繰り返されたに過ぎなかった。

三割自治とか一割自治、あぐくの果てには数パーセント自治といった言葉が示すように極度に中央集権化した行政組織の中で、社会福祉、児童福祉行政は、厚生省の専掌領域であるといつて良いほどであるが、肝心の厚生省は、大蔵省に対しては最も力の弱い省であり、厚生大臣には実力大物政治家が任命されることはないというのは市民の常識である。つまり国民生活に最も密着する中央官庁が、日本の政治機構の中では主役を占めていないということは、児童福祉政策の貧困を示す一つの傍証とみても良いであろうが、一般的に低調の一端を辿った児童福祉行政の二〇年の中で、あとにもただ一回だけ公表され、しかも、日本の児童が危機的段階にあることを説明して当時注目を浴びた児童福祉白書についてもふりかえっておきたい。

一九六三年、児童福祉法制定一五周年記念として発表されたこの白書は、冒頭において、児童福祉施設の種類や数がふえ、高い就学率を誇っているとしても、日本は子どもの天国ではないし、未解決な問題が放置されていたり、新しく問題が発生したりして、実際には子どものしあわせが阻まれている現実があるとし、「体裁やなりふりにかかわりなく、すべての人々が問題の真実の姿を明らかに知る必要がある。その事実に基づく思考だけが、誤りのない方向に進む唯一の方法だ」と^④確信して正しい姿勢で記述された類いまれな白書として評価できるものであるが、『児童は危機的段階に』と題した序章第二節において、

わが国における児童をもつ家庭に対する施策は、「貧困というにしては余りにも貧しく、むしろ欠如そのものである」と断言し、児童対策の基本が家庭の生活保障にあることを次のようにはつきり確認している。

「新しい時代での児童対策の目指すところは、新しい時代の児童観と家庭づくりに対応し、崩れ去った過去の家族制度の再検討から、新家庭制度の土台を社会的に保障しようとする施策を強力に推進するところにある。換言すれば、家庭生活の安定策を目標とした社会投資、人間投資を強く発言することが必要なのである。」^⑤

もつともこの児童福祉白書は、児童およびその家庭に対する社会的な所得保障の重要な一翼をなす児童手当制度（本稿では児童手当制度と家族手当制度という二つの用語をほぼ同義に解し、どちらかを自由に使用している）の必要性を強調し、各国における実施状況を紹介してはいるが、厚生省の立場からの具体的な実施案を提示してはならず、ただ、一六歳未満の児童を対象に、月一、〇〇〇円を支給すると、年間約三千億円の資源を必要とする、財源調達上の問題はあるにしても早急に実現をはからなければならない点を主張したに留まっている。

さてこの児童手当制度は、昭和四三年版厚生白書においては、「児童のいる家庭に対し、児童手当という現金給付を行なうことにより、児童養育費の家計負担を軽減し、家族数と所得のアンバランスを是正し、家庭生活の水準の維持を図り、家庭生活の安定を図るとともに、さらにこれを通じて積極的に児童の健全な育成と資質の向上を図ろうとするものである」と^⑥と説明されており、昭和四四年版白書において

も、ほぼ同様に説明され、家族数の増大による養育費の負担の一部を社会的に保障するこの制度の積極的役割を説いているのであるが、昭和四五年版厚生白書においては、児童手当制度は、「児童養育費の家計負担の軽減を図ることにより、家庭生活の安定に寄与するとともに、次代のない手である児童の健全な育成と資質の向上を期することを目的とする制度である」と、これまでの白書に比べて、積極的な表現を欠いた控え目な説明がとられている。

そしてこの厚生白書の消極的説明を裏書きするかのように、遂に戦後四分の一世紀にわたる長い論議の末に、漸く発足の段階を迎えたわが国の児童手当制度は、次のように、「貧困というには余りにも貧しく」極めて「ジミッタレ」た内容で実施されようとしている。

厚生省の担当官の説明によると、

「一八歳未満の児童が三人以上いる場合に、義務教育終了前の第三子以降を対象として支給されることになっているが、さしあたりの支給対象は、支給が開始される昭和四七年一月一日現在で五歳未満の者に限られており、第二段階の昭和四八年四月一日からは、当日満一〇歳未満の者にまで拡大し、次いで第三段階の昭和四九年四月一日から全対象に支給することが予定されている。高所得者（扶養家族五人の場合で年収二〇〇万円以上）には支給されず、支給月額は一三、〇〇〇円、公務員以外は市町村長から支給され、四六年度は四七年の一、二月分が四七年三月に支給されることになっており、対象数は九三万六、〇〇〇人、二ヵ月分の給付総額が五六億円であり、本年度予算にはこれに必要な給付費と事務費の国庫負担分として三

一億円が計上されている。」という。^⑨

つまり日本の児童手当制度は、①いよいよ明年一月に実施される。

②支給対象は、一八歳未満の児童が三人以上いる場合の義務教育終了前の第三子以降を原則とするが、当初は五歳未満の者に限定する。③

支給対象は五大家族で前年の収入二〇〇万円以下という所得制限がついている。④支給月額は一三、〇〇〇円であるが、対象は公務員分と、そ

れ以外の分に分けられている。⑤児童手当は、該当月分が事前に支給

されるのではなく、おくれて、まとめて支給される。⑥政府は四六年度から実施したという虚名を得たさに、第四四半期分の予算を計上し

ており、実施初年度の国庫負担は三一億円という「ジミッタレ」た金額である。そして肝心なことは、四六年度の児童手当の支給対象児童

は僅かに九三万六、〇〇〇人にしかならないということである。

支給条件のきびしさから、当初は五歳未満の児童のうち一割程度しか受給対象は生まれないし、一九七四年の完成年度においても、日本の義務教育終了前児童のうち手当を受けられる児童は一割にとどまる。さらにこの条件では、三人兄弟の末っ子が四歳でも、長兄が十八

歳以上だと対象外になって了う。つまり家族数と所得のアンバランスを是正するどころか、一面ではアンバランスを助長する作用をも持つ

このような児童手当制度の創設が、社会保障制度の発展とか、児童福祉の推進につながるかどうかについての国民の意見は、この貧弱な児童手当法案が国会に提出された本年二月の次のような新聞の社説によ

って代表されていると見て良いであろう。

「これは制度の創設だけをあせつての、苦しまぎれの妥協としか思

えない。なぜいま時、このようにみみっちい児童手当制度をつくるのか。わが国の社会保障で残された最後の制度を創設するなら、もっと「経済大国」らしいものにすべきであろう。その場合は、もちろん財源、したがって実施時期が問題となるが、児童手当制度は形だけ整えればよいというものではない。

この制度をつくることに意義を認めても、法案には検討しなければならぬ点が多い。まず目的の重点を「所得保障」と「児童福祉」のどちらかにおくかが、あいまいである。このことは、将来児童手当制度をどこまで充実させるか、という問題と密接にからんでくる。^⑩苦しまぎれの妥協にしても、参議院議員選挙目あての創設であったとして、このていどの制度の実施では、家庭生活の安定にも寄与しないし、ましてこれによって児童福祉の本格的推進にも寄与しないし、むしろ前世紀的な停滞状況にある日本の児童福祉事業を、さらに窮地に追い込む結果ともなることが心配されるので、以下、改めて児童(家族)手当制度をめぐる課題を掘り下げて検討することにしよう。

二、家族手当制度の誕生

二〇世紀の初頭から確立されてきた資本主義社会における同一労働同一賃金の原則は、資本の論理からみても客観的実現可能性を孕みながら、労働者が組織的に要求するようならゆる差別賃金を撤廃した生活賃金としての最低賃金制の上に立つものではなかったから、特に第二次大戦末期の物価上昇のはげしい時期における労働者状態の一般の悪化に際しては、労働者は当然として、資本家階級でさえ賃金引き

上げの必要を認めたほどであった。

しかしながら、当時の物価騰貴はあくまで過渡的な変態現象であって、大戦終結による平和産業への転換が容易に物価の下落を招きうることを確信した支配的企業家群は、賃金基本額は従来のまま維持し臨時手当(Bonus)の名のもとに、若干の附加給与を行う方式をとったのである。しかもこのボーナスは労働者の生活費不足を補てんする趣旨のもとに家族数に応じて適宜増減して支給したのであった。これが今日もなお各企業において、まったく個別資本の力に依じて、しばしば恣意的独善的計算にもとづいて支給されている家族手当創設の契機であるが、発生的にはフランスが最も古く、一八九〇年にノールおよびオルレアンの一炭坑の採用など、一九二〇年代にはほとんど全ヨーロッパの主要企業に普及し、たとえばオランダでは二二年に、すでに実施企業二、五〇〇を数えたといわれている。

あくまで過渡的措置としてとられた筈であったこの私企業の家族手当は、第一次大戦後、年を経るごとにむしろ普及・増加の跡をたどったのであるが、これについて、物価が下落しなかった、労働者階級の維持要求があつた、戦後の出生率の減少を防止する面から資本の要請があつた等々の一般的理由はさておき、基本的には「家族手当」の名称の下に賃金の一部を恩恵的給付として支給するかの感を与えることによって、有子労働者の企業への従属意識と、未婚労働者と既婚労働者間の利害感情の醸成を期待し、労働組合の意識的団結をにぶらせ、しかもそれによって絶対的低賃金を効果的に維持しようとする利己的

計算にもとづくものであったといえる。

だが、私企業の家族手当が普及すると同時に、個々の使用者が労働者の雇入れに当って既婚の家族を有する労働者を敬遠し、なるべく独身者を採用しようとする傾向も著しくなってきた。そこでこの欠陥是正の方策として家族手当平衡金庫 (family allowance equalization fund) 制度が案出され、一九一八年フランスのローリアン市域金庫の創設をはじめ、一九二〇年のベルリン金属工業金庫等有力な金庫が、特にヨーロッパ大陸の先進諸国に普及した。

一方、中央および地方政府が、その職員や軍人に対する家族手当を創設したのもほとんど機を同じくする。まずフランスにおいては一九一一年に、植民省の官吏で一七歳未満の扶養児童を有する者に^⑧対して、第一子、第二子に各々年二〇フラン、第三子以上に三〇フランを支給することを定めたほか、一九一三年法によつて陸海軍人の子弟に^⑨対して、一九一七年法により二子以上を有する一定所得以下の全官吏に、家族手当の支給が開始され、これにならつて各級地方政府も類似の制度を始めている。またオランダにおいても一九二〇年に一般官吏の扶養児童に一人当り俸給の二・五%の手当支給を開始しているが、わが国における官吏を対象にした家族手当の創設は一九四〇年 (昭和十五年) のことであつた。これら政府・地方職員の家族手当は、特別の法令にもとづく制度であるとしても、この場合政府は、一個の使用^⑩者としての資格と責任を有するに過ぎないから、したがつてこの制度が社会政策としての児童社会保障の先駆的形態でないことは、もちろんいうまでもない。

おおよそ以上の如き形態をとつて発展し來つた個別企業の家族手当の効果は僅少なものではあつたにせよ、それ故にその社会化への途を用意してくれたとも考えることができる。その後労働者階級の生活における物質面での悪化と、階級意識の向上とが逆相関的に間隙を拡げていくにつれて、さらに予防医学の発達が乳幼児死亡率を加速度的に低減せしめていくにつれて、家族手当制度を強制的・普遍的に実施すべきであるとの主張がたかまつて來た。しかもこのころから、児童の基本的な生活の保障なくしては児童福祉はありえないという現代的認識が、ようやく社会的にたかめられつゝあつたことを忘れることはできない。いわゆる生存権的基本権を認めた点においても画期的なワイマール憲法 (一九一九年) には、「家族の清潔維持、健全化および社会的助長は、国および市町村の任務である。子供の多い家庭は、これを理合させる配慮 (Ausgleichende Fürsorge) を求める権利を有する。母性は、国の保障および配慮を求める権利を有する。」 (第一一九条第二項および第三項) とある如く、すでにそれが社会倫理として確立された當時にあつて、家族手当制という新たな社会政策の実現が望まれたのはむしろ当然であつた。

たとえば、一九二〇年二月のフランス議會において、ボカノウスキ (M. Bokanowski) はすべての常用労働者に対し、平衡基金を強制化することによつて毎月家族手当を支給するほか、妊娠手当・出産一時金・保育手当金の支給をも行うこととし、その財源として使用者は賃金支払額の五%を基金に拠出すべきであるとする一法案を提出したが、^⑪議會では圧倒的に反対のまま不成立におわつたのであり、かつ労働組

合も、家族手当制の原則的受け入れを拒否し続けた故に、この国の家族手当制度は一九三三年にいたるまで実現をみなかったのである。

それではイギリスの場合はどうであつたらう。社会政策的視点にたった家族手当制実現への社会的試みとしては、まず一九一九年に、主として婦人層の世論の結集のために、社会改良主義的に努力していたラスボーン女史 (E. Rathbone) の勧告にもとづいて設置された「母性給与法案起草小委員会」の活動や、シドニー・ウェッブなどの手になる「産業婦人に関する戦時内閣委員会」の調査報告等にもなることができるが、その何れもが広く国民的関心をひくにはいたらなかった。ところでラスボーンはビヴァリッジ社会保障体系中の新機軸とされる家族手当制度 (Child Allowance Scheme) の立案にあたって、指導的影響を与えた先覚者として、児童社会保障史上忘れることのできない存在であるが、彼女によれば、イギリスの「家族の社会的扶養に関する基本的な考え方は、第一次大戦を契機として始まったのではなく、遠く一七九五年に、小ピットが最低賃金法案 (Whitebread's Minimum Wage Bill 翌年成立) の審議に當つて述べたことに始まる」と^⑬いつている。即ち小ピットは――

「個々の労働貧民の扶養すべき家族数は一定でない。従つて最低賃金を大家族を標準として設定するならば、社会の一部に怠惰を奨励するような結果を招きかねない。さりとて小家族を基準にこれを設定するならば、多数の救済を要する貧民を故意に産み出す結果にもなる。そこで、この解決策としては、最低賃金を家族を標準として定め、そのうえに一定数をはみ出した子供には扶助金を与えるこ

とにすれば良いが、この場合扶助をうけることの汚辱感を一掃して、当然の権利として、また名譽としてうけとらせることが肝要である」^⑭

といつてゐるのだが、ここで、これによる「スピンナムランド方式」と現代における最低賃金制と家族手当との性格の比較を行うことは、さきのラスボーンの伝統尊重の立場はともかくとして、基本的には誤謬をおかすことともなうが、スピンナムランド制によせられたマルサスの批判のあやまりが、世界の歴史の上でその後も相当長期間にわたつて児童の扶養に関する社会的責任の回避、またはそのための方策の実施の引き延しに有力な論拠を与えてきたことを忘れるわけにはいかない。

「スピンナムランド制」は必然的に多くの批判的となつた。それは無思慮を黙許し、早婚を奨励し、大家族を多くするものだというような反対意見が次第に力を得ていつた。特権を擁護することと、社会改造に反対することを同様に強調したマルサスは、人口が扶助金のために激増しつつあると断言した。しかし現代の調査研究はマルサスの得た情報が誤りであつたことを示した。人口が急激に増加しつつあつたことが明らかだとしても、その増加は死亡率の減少に起因するものであつた。^⑮

といった客觀的事実の理解を、この国の労働者階級がこぞつてたかめた時は、確かにおそすぎたきらいがあつた。なぜならその時期は、アメリカのウォール街のパニックに端を発する世界不況の津波がイギリスに押し寄せたときよりもずっとおくれたからである。

たとえば労働党創立以来、その心臓を形成してきたといわれる独立労働党 (ILP) は、一九二六年春の年次大会において、「国民健康保険法の適用を受ける労働者には法定最低賃金に加うるに一四歳以下の児童一人につき週額五シリングの児童手当を支給すべきであり、国家はその財源を富裕税の課税によって求める」べきであるとのホブソン (J. A. Hobson) らの提案を採択した。しかるに一九三〇年代のイギリス労働組合の大勢は、組合員のうち二子以上を扶養する者が約一割に過ぎなかった点からも、関心をむしろ老齢年金の方に寄せ、児童手当には反対の意向を示していたのである。(もともと ILP の影響下にあった全国坑夫組合や全国靴工組合は原則的消極的には賛成していたが、運輸一般労組その他多数の組合は児童手当の創設が賃金の下落を招くとして強硬に反対したのである。)

しかし、児童の社会的保護に関する運動は婦人運動の側からも意識的にたかめられつつあった。婦人の社会的地位の向上への道は、児童労働の禁止、母子年金制、児童保健、初等教育の普遍化等、母性としての本来的要求を個々に実現せしめることによっても固められて来た。そしてその拡がりには国際児童保護運動となつて、「児童の権利に関するゼネバ宣言」(一九二四年) が五十四カ国の代表によつて議決され、今日の民主的国家における児童憲章の原型となつたことはここに忘れることはできない。

イギリスにおいては婦人運動の立場から、全世界に先がけて、たとえばさきのラスボーンらの家族給与研究会 (Family Endowment Society) が一九一七年に創設されるなど、児童保護は家族集団の基本的

生活保障を基盤として成り立つという正しい方向づけが行われつつあったにも拘らず、前述のような労働運動面での足踏み状態は、皮肉にも社会保障としての家族手当の実施の先鞭をニュージーランドに譲る結果となつてしまつた。

由来社会立法において最も進歩的な国として知られるニュージーランドは、一九二六年に家族手当法 (Family Allowance Act) を制定公布し、全住民を対象に一五歳未満の第三子以上の児童に週二シリングの手当の支給を開始し、ここに家族手当の社会保障化・社会的賃金化の端緒を開いたのである。さらに翌二七年にはオーストラリアのニュー・サウスウェールズ州に家族給与法 (Family Endowment Act) が制定されたのであったが、そのころ肝心のイギリス本国ではビヴァリッジ (W. H. Beveridge) が、当時ロンドン大学経済学部長として、同大学の教職員の間、に、共済的試みとして家族手当、育英手当を実施し、その実験結果に力を与えて、児童手当原則設定へのスタートを切つたに過ぎなかった。

一九四二年のいわゆるビヴァリッジ・リポートに盛られた彼の社会保障構想は、時のチャールズ連合内閣が歓迎したものではなかった。しかし「全国経営者連合」等の反対や保守議員の消極的抵抗をおさえてこの内閣は家族手当法をまず社会保障制度の最初の法律として一九四五年六月に成立せしめざるを得なかつた。その直後七月五日の選挙の結果労働党が単独で政権を継ぐに及んで他の五箇の法律 (国民保険・国民産業傷害保険・国民保健事業・国家扶助・児童の各法) をあいついで成立せしめ、四八年七月五日よりイギリス社会保障制度は全面的に実

表1. 各国家手当制度採用年次表

年 次	家族手当制度実施国名	累 実 施 国 計
1926(大15)	ニュージーランド	1
27(昭 2)		
28(3)		
29(4)		
1930(5)	ベルギー	2
31(6)		
32(7)	フランス	3
33(8)		
34(9)		
35(昭10)		
36(11)	イタリア	4
37(12)	チリー	5
38(13)	スペイン, ハンガリー	7
39(14)	オランダ	8
1940(15)		
41(16)	オーストラリア, ブラジル, アルジェリア	11
42(17)	ブルガリア, ポルトガル, モロッコ	14
43(18)	フィンランド, ウルグアイ, レバノン	17
44(19)	アイルランド, ソ連邦, ルーマニア, カナダ, チュニジア, カンボジア, 南ベトナム	24
45(昭20)	イギリス, チェコスロヴァキア	26
46(21)	ノルウェー, アイスランド	28
47(22)	ポーランド, スウェーデン, ルクセンブルグ, 南アフリカ連邦, 北ベトナム	33
48(23)	オーストリア	34
49(24)	ユーゴスラヴィア, コンゴ (ブラザビル)	36
1950(25)	東ドイツ, アルバニア	38
51(26)	コンゴ (キンシャサ)	39
52(27)	デンマーク, スイス	41
53(28)	イラン, ボリヴィア	43
54(29)	西ドイツ	44
55(昭30)	ダホメ, ギニア, マリ, モーリタニア, セネ ガル, ニジエール, アッパーボルタ, 象牙海岸	52
56(31)	カメルーン, チャド, ガボン, トーゴ, 中央ア フリカ共和国, マダガスカル共和国	58
57(32)	アルゼンチン, コロンビア	60
58(33)	ギリシア	61
59(34)	イスラエル	62
1960(35)		
61(36)		
62(37)		
63(38)		
64(39)		
65(昭40)		
66(41)		
1967(42)	1967年現在62カ国	

資料 : U. S. Dept. of Health, Education, and Welfare; Social Security Programs Throughout the World (1967) より作成。

施に移され今日にいたっているのであるが、現行の家族手当制度がいまなお貧弱な内容であるにもせよ、他の五個の制度に先がけていち早くこれが実施をはからねばならなかった点は、家族手当制度が、社会保障体系のなかできわめて重要な位置を占めるものであることを示すものとして改めて注目されねばならないのである。

三、各国家家族手当制度の現状

今日、世界において家族手当制度を社会保障として採用している国

は六二カ国に達している。表一にみられるようにこの制度は比較的近年から発展したものであり、一九二五年には実施国ゼロであったものが、一九四七年には三三カ国に達し、五九年までに六二カ国と、地球上の独立国の約半数が実施に踏み切ったものである。これを地域別にみると、ヨーロッパには二七カ国が属し、すべての国がこの制度を実施していることになる。二〇カ国はアフリカにあり、新興国家群がいち早くこの制度をもったことが注目される。ところがアジアおよび大洋州では五カ国、中東では三カ国、南北アメリカでは七カ国となり、

特にアメリカ、アジアの資本主義国の未実施が目立っている。

制度の類型と適用範囲 各国の制度は大別して二つのグループに分れる。その一つは、必要児童数をもち、その国に居住する全ての世帯を対象とする制度であり、イギリス、カナダ、オーストラリア、スウェーデン等一四カ国がこれに属する。もう一つは被用者を対象の中心とする制度である(自営業者の全部または一部を対象としているものもある)これにはフランス、西ドイツ、イタリア等を代表に四八カ国が属する。

次に手当が支給される世帯の規模である。すなわち第何子から支給されるかであるが、第一子からが最も多くて五二カ国と、全体の約八四%を占めており、第二子からが七カ国、第三子からが二カ国、第四子から一カ国となっている。このほか大家族保護の特別手当制度を併せもつ国として、四子以上に認めるフィンランド、六子以上のブラジルがある。また多子家庭について、手当支給を打ち切る国としては、三子以下を停止するギリシア、五子以下を打ち切るチュニシア等計四カ国がある。

財源 適用範囲の基本的な相違は、財源の調達方法にも濃厚に表われている。必要児童数をもつ全世帯を対象とする国では、通常、全費用が政府の一般歳入からまかなわれている。これに反し被用者を対象の中心とする国では、もっぱら事業主が給料の一定割合で支払う保険料を中心とし、制度の全費用が事業主の拠出でまかなわれない場合は、政府が一部負担を行なってバランスをとっている。被用者に拠出を求める例は稀であるが(ギリシア)、自営業者を含める国では、その

拠出を求める場合が多い(フランス・西ドイツ・オランダ・ベルギーなど)。

給付 家族手当の支給方式を典型的にみると、①すべての対象児童の各々に均一額を支給する国、②年齢によって基本給付額を変動させる国、③第一子よりも第二子、第三子……とその各々に支給される額が通増される国、④該当児童数に応じて手当額が増(減)額される国、⑤以上の①④の方式のうちどれかを併用する国の五つに分けることができる。

児童の年齢的指標を何歳におくかは、その国によって異なり、したがって被扶養児童の概念の相違はさけられないが、実施国の現状をみると、支給年齢制限を一四歳未満とする国(二四カ国)、または一六歳未満とする国(一九カ国)が一番多い。この点ILOの「社会保障の最低基準に関する条約」(二〇二号条約)では、被扶養児を、義務教育終了年齢未満または一五歳未満においている。全般にみて対象児童を一四歳未満に限定している国は、地域的にはアフリカ、中東の国々で主として新興国である。

また、この通常の年齢制限は、大多数の国では、就学中または技能修得期間中の場合は数年間延長されるし、廃疾の場合は年齢制限を設けていない。さらに実施国の中で、家族手当制度の枠内で、産前手当や出産一時金などを支給する国が特に最近増加しているが、これらの手当は、疾病および出産育児給付制度(主としては社会保険による)内に設けられている同種の手当と実質的に同じ目的をもつ場合が多い。

管理組織 家族手当が全居住世帯に及ぶ制度では、その管理運営は主として他の社会保障部門と同じくその国の社会保障所管省がその地

方出先機関を通じて行うのが通例である。対象を被用者である家庭に主として限っている制度では、一般に労働所管省の公的監督の下に、実際の事務処理を特別の準自主団体が行なっている例が多い。つまり平衡基金ないしは補償金庫が設けられて財政事務を取扱うのが通例であるが、この場合、使用主は自身の被用者に直接手当を支払い、その支払い額と支払うべき保険料との差額のみを適当な地方平衡基金との間で精算する仕組みになっている。この差額精算と類似した方法は、地方基金と中央基金との間にも行われる。この平衡化の方法は、すべての使用主に対して同一の保険料率を課することを可能ならしめ、したがってまた、使用主が労働者を雇用する場合に有子労働者を敬遠しようとする傾向を抑止する作用をもっている。この使用者負担中心方式も、実際に保険料率は国家が決定するのであるし、平衡基金の管理運営費であるとか、場合によっては使用者負担分に加えて国家が手当補給金を支出することもあるので、従来の私企業における家族手当と本質的に異なることはいうまでもない。それでは、次に主要な実施国について眺めることにしよう。

1) ベルギー

ニュージーランドに次いで世界で第二番目に家族手当制度を実施した国はベルギーであった。即ち一九三〇年には、被用者を対象とする最初の家族手当法が、一九四七年には自営業者を対象とする立法が成立して現在に至っている。

この国の家族手当制度は、他の社会保障部門と共に社会福祉省の全般的監督下におかれて、拠出の徴収は、労使同数の代表からなる運営

委員会によって運営される全国社会保障庁が担当し、これを受けて中央の家族手当公社（被用者と自営業者とは別個になっている）が、地域別、職業別に設けられた各家族手当基金と調整して、給付部門を担当している。

この制度の財源は、使用主および自営業者の拠出が中心で、被用者の掛金はない。すなわち、使用主は、支払給与総額の一〇・七五%を、自営業者は、所得と職業に応じて一定額を拠出する。政府は、被用者と自営業者の両制度に対し、拠出による不足が生じた場合は、補助金を支出してカヴァーする。

適用範囲は、一人以上の児童を扶養する雇用労働者（一年に一〇〇日以上就労していなくてはならない）および社会保険受給者ならびに自営業者となっているが、鉱山労働者、船員、公務員には別個の制度が存在する。対象児童は一四歳未満の第一子以下のすべての子供で扶養される孫、弟妹、甥姪も含まれる。支給期間は、学生の場合は二一歳まで、廃疾の場合は無制限に延長される。

家族手当法による給付は、家族手当、出産手当、休暇家族手当などからなるが、給付額は扶養する子供の数によって異なる。家族手当給付額は、第一子月額五五九フラン（邦貨約四、〇〇〇円）、第二子八四六フラン（約、六〇〇〇円）、第三子からは一子につき一、一七三フラン（約八、四〇〇円）であるが、さらに第一子から、子の年齢に応じて、六〜一〇歳一二三フラン（八八六円）、一〇歳〜一四歳二一五フラン（一、五四八円）、一四歳以上三二〇フラン（二、三〇四円）が加給される。出産一時金は、第一子八、三二一フラン（五九、八三七円）、第二

子五、七三二フラン（四一、二七〇円）、第三子からは一子につき三、〇八四フラン（二二、二〇五円）である。なおこれらの手当額は小売物価指数に二・五％の変化があれば自動的に調整されることになっている。

2) フランス

フランスの家族手当制度の創設もきわめて古く一九三二年であるが、その後の改革によって、今日では一般被用者はもちろん、農業を含めたすべての自営者、事業主をも含めて、適用範囲はほとんど全人口に及んでいる。

この国の家族手当制度は医療保険、老齢年金制度と共に労働省の一般的監督の下におかれているが、労使それぞれ二〇名の代表が構成する理事会が運営する全国家族手当金庫が、各県に置かれた地方家族手当金庫の調整と資金の平衡化をはかり、地方家族手当金庫が地区別・職業別に掛金の徴収ならびに手当の支給を行なっている。この制度の財源は、使用者が支払給与総額（但し七〇年一月一日より月額一、五〇〇フランを上限額として算定）の一・五％の掛金を、自営業者はその所得の約四％の支出を行なうことによって賄われ、被用者および政府の負担分はない。

制度の対象は、有給の業務にたずさわる者（但し国営企業に個別的支払制度がある場合は除外）、社会保険受給者および就労不能のフランス国民で、二人以上の児童を扶養する者に「家族手当」が支給されるが、児童の年齢は原則として義務教育終了年齢、すなわち一六歳未満であるが、学生、廃疾または家事に従事する女子の場合は二〇歳まで

支給される。手当額は居住地域ごとに五段階に分けられている計算基礎賃金（パリ地区の場合三七七・五〇フラン）につき、二人の子につきその二二％、三人の子につき五七％、四人の子につき九二％、四人を越える一人につき三三％が月額として支給されるほか、年齢が一〇歳〜一五歳の場合計算基礎賃金の九％、一五歳をこえる場合一六％が加算される。

フランス家族手当制度の特色として、この家族手当に加給される「単一賃金手当」がある。これは同一世帯内の稼働者が一人の場合第一子から支給されるもので、手当額は算定基準額（パリ地区の場合一九四・五〇フラン）の二〇％（ただし一二歳以下の子については五〇％）である。さらにこの国では、すべての女性（フランス居住の外国人をも含む）に、三回の診断を条件に、妊娠中九カ月間、計算基礎賃金（パリ地区の場合三七七・五〇フラン）の二二％を月額とする産前手当が支給され、フランス国籍をもつ母親には出産一時金として基礎賃金の二〇％が支給されるほか、若手妊婦教育手当、心身障害児教育特別手当や、児童数と所得に占める家賃の大きさに応じた住宅手当の加給も行なわれている。

また、以上の各給付のほかに、家族もち労働者に対して、納付済みの税金の一部を償還する「補償手当」が、二人の子につき九・八一フラン、二人をこえる一人につき一五・〇九フランが追加されている。

いままで例にあげたように、六九年八月一日現在のパリ地区の家族手当計算基礎賃金は三七七・五〇フランであるから、邦貨にして（二フランを六四・八二円とすれば）二万四千四七〇円であるが、いま仮り

に、労働者の家庭で、稼働者が一人で、三人の子供をもつ場合（第一子は十五歳以上、第二子は十二歳以上、第三子は十二歳以下）の家族手当、単一賃金手当、年齢加算、補償手当を合計すると、すくなくとも四三・七一フランとなり、邦貨にして約二万八千円と計算基礎賃金を超え、児童一人平均月九千円以上の家族手当保障になる。

(3) イタリア

この国の家族手当制度は一九三六年発足し単に児童のみでなく、扶養家族を持つ労働者の生計費の補助を行なう目的で実施されている。制度の運営は社会保障国民協会に委託されているが、手当の支払いは、工業、手工業、農業、商業、自由業、芸術活動、信託銀行業、保険業、たばこ産業、公共事業の各部門ごとに全国的な協定にもとづいて設けられている家族手当金庫のもとで行なわれるたてまえであるが、事実上の支払いは使用者によっており、金庫が最終的に調整する。家族手当の財源は使用者単独負担の拠出金支払賃金の一七・五％によってまかなわれ、原則として国庫は費用の分担を行なわない。

この制度は一人以上の子供または他の扶養家族をもつ国内居住の被用者および社会保険受給者に適用され、具体的対象は、①一定額の収入（月一〇、〇〇〇リラ）をこえる収入のない妻、②労働不能の夫、③子供（嫡出でない子も含む）、兄弟、姉妹、甥姪であって、原則として一八歳未満の者（学生の場合二六歳、廃疾の場合は無制限）、④父母、養父母、里親であって原則として六〇歳（女子五五歳）をこえる者、⑤祖父母、曾祖父母である。

家族手当給付額は、子供一人につき月額五、七二〇リラ（約三、三〇

〇〇円）、配偶者四、一六〇リラ（二、四〇〇円）、父母、祖父母一人につき二、三四〇リラ（一、三六〇円）となっている。

(4) イギリス

第二次大戦後いち早く世界最初の「ゆりかごから墓場まで」の福祉国家を建設したイギリスは、六七年のポンド切下げ以来の経済的不安定期にあつて、いま社会保障の改革に苦慮しつつある。六〇年代後半からのこの国の社会保障政策の大幅な転回を、社会保障の後退としてのみ把握することは妥当ではないが、伝統的な均一制原則を放棄して所得比例制を中軸にすえた国民保険改革は、結果的に低所得層の生活を改善せず、むしろ一般の水準にくらべてかえって悪化させたことは明らかであり、社会保障の本質的矛盾の拡大に寄与したと考えることもできる。

そのため「イギリスにおける近年のすべての立法において新しい概念の影響をうけた古い伝統の最大の破壊は一九四五年家族手当法によって代表される」（ビヴァリッジ）として、世界の期待を浴びて登場したイギリス家族手当制度も、失業の長期化と低所得家庭の増大、最低賃金水準と平均賃金の格差拡大傾向の下にあつて最大の危機に直面しているといつて良い。

この国の家族手当制度は社会保障省の所管で、財源は政府の一般会計の支出によつてまかなわれるし、手当の受給申請および支払いは郵便局を通じて行なわれる。手当は通常一五歳未満（廃疾の場合一六歳、学生及び職業見習い中の場合一九歳まで）の子供二人以上を有する世帯に対して支給される。制度発足当初の支給額は、児童一人につき週五シ

リング(ビヴァリツジ勧告では一人平均ハシリング)であつたが、一九五二年九月から週ハシリングに増額され、五六年一〇月から、第二子については週ハシリング、第三子以降は一人当り週一〇シリングに増額されて手当金一律主義が修正されたが、六七年一〇月以後、デヴァリエーションの結果に対する措置として数回の引上げが行なわれ、七〇年一月現在では、第二子には週一八シリング(邦貨七七・六円であるから月額約三、一一〇円)、第三子以降は一人当り週二〇シリング(月額三、四五六円)の保障となっている。

これまで一〇年間ほど給付額の引上げが行なわれなかったのに、大幅に引き上げられた反面、財政法の改正により扶養控除の引き下げが行なわれることになったので、家族手当を受けることが不利となる者には受給を放棄することが認められるようになった。つまり無差別に家族手当を同額支給するのではなくて、家族手当の支給対象を低所得層に限定しようとする方向がとられているのであるが、所得保障効果をねらつたこの改正は、反対にやはり低所得階層に属する二五万人の児童を、社会保障のない真空地帯にとり残したといわれ、これまで積極的な貧困家庭対策を展開してゐる Child Poverty Action Group (児童の貧困をなくするための行動集団)やTUC (イギリス労働組合会議)は、ポンド切下げ以後の低所得有子家庭の経済的保護のための最も効果的な方法として、家族手当のさらに大幅な引き上げ、第一子からの支給開止、最低賃金の引き上げを、扶養控除の全廃と「負の所得税」方式の検討と共に要求し続けている。^⑤

(5) 西ドイツ

この国の家族手当制度は一九五四年発足したが、公務員と社会保障給付受給者を除き(これらは別箇に児童手当と同程度の給付を受ける)、二人または三人以上の一八歳未満の子ども(在学中又は職業訓練中の場合は二五歳まで)をもつ者に対して子ども一人につき月額二五〇七〇マルク(邦貨二、二五〇円ないし六、三〇〇円・第二子二五マルク、第三子および第四子六〇マルク、第五子以降七〇マルク)の児童手当が支給される。ただし子ども二人の場合は、総所得が月一、三〇〇マルク(七〇年九月一日より)を越えないことが条件になっている。本制度の費用は、全額連邦財政によつてまかなわれ、管理運営は連邦職業安定庁が行なっている。また、児童手当とは別個に、二人以上の子どもをもつ者(但し一五歳から二七歳までの在学中の子ども)に対して、子ども一人につき月額四〇マルク(三、六〇〇円)の教育手当が、教育促進法にもとづいて支給されている。

(以上各国通貨の円換算は七〇年二月一五日のIMF平価によつてゐる)

三 わが国の児童手当制度 ①

——制度促進をめぐる初期の動きについて——

みてきたように、家族手当制度は、一九六〇年代に入るまでに、世界で六二もの国々で実施されるようになっており、実施国においては年を追うごとに内容の改善を計り、社会保障制度のなかでの重要な役割りを担当せしめている。

ところで、世界の先進工業国として、国民総生産が自由世界で第二位になったことを誇示し続け、一人当り国民所得も一、五〇〇ドルを

こえるようになったわが国の児童手当制度も、四分の一世紀にわたる長い論議の末に、いま漸やく陽の目を見ようとしており、恐らくは、その限りにおいて日本は世界で六三番目の実施国となるのであるろうが、その内容においては、実施國中、最も低劣かつ貧弱な形で発足しようとしている。制度の創設だけをあせつての、苦しまぎれの妥協としてうみ出された実施要領については、すではじめにふれておいたが、一体どうしてこのような形だけの児童手当制度が実施されるようにいたったのか、戦後の日本の家族手当制度促進をめぐる動きをふりかえっておくことにしよう。

日本において家族手当制度創設の必要性が、一部の間で唱えられるようになったのは決して新しいことではない。多子貧困を救済し、多産を奨励する立場から国家的扶助法を制定すべきであるとする意見は大正時代から根強く存在していたともいえる（たとえば杵淵義房『本邦社会事業』大正一一年参照）。しかしながら生存権を確認し、社会保障制度の重要な部門として、家族手当を構想するようになったのは明らかに戦後のことであり、一九四六年（昭和二年）七月、社会保障研究会が『社会保障案』において、義務教育終了年齢までのすべての児童および妻に対する家族手当制度の実施を要請したのが最初である。

『社会保障案』は、①換言すれば最低生活の保障である生存権を確認し、②従来の制度の弥縫補修ではなく、全国民のための革新的社会保障制度を、③保健、教育、住宅、完全雇傭等の他の社会部門との関連を密にして確立するという基本理念のもとに、家族手当、傷病保険、年金、失業保険の実施を構想したものであるが、部門別実施案の

トップに家族手当をあげていたり、国民を、被用者、自営者、主婦、無業者、退職者、児童の六種に分類しているなど、イギリスのビヴァリッジ報告書に範をとっている点が濃厚であるが、家族手当の実施構想については次のようにまとめている^①。

家族手当

一人五〇円、範囲、妻、小児の全部（義務教育終了迄）其の他家族に認めざることを「我國の民主化のため」負担、(i)原則としては全額国庫、(ii)釀出式とすれば保険料一人一〇〇円。その分担方法次の如し

	本人	雇主	国庫	合計
被用者	二五	二五	五〇	一〇〇
自営者	五〇	—	五〇	一〇〇
妻	—	—	—	—
無職者	五〇	—	五〇	一〇〇
退職者	—	—	一〇〇	一〇〇
児童	—	—	—	—

この社会保障研究会は、末高信、園乾二、近藤文二、平田富太郎、大河内一男といった社会政策・社会保険専攻学者が、一九四六年二月自主的に結成したものであるが、このメンバーの多くが、同年四月勅令により厚生省に設置された「社会保険制度調査会」の第一小委員会の委員でもあった関係から、翌年（昭和二年）一〇月、社会保険制度調査会総会が全員一致で可決し政府に答申した『社会保障制度要綱』

は、その基本理念においては、さきの『社会保障案』の原則を踏襲している。もっとも、『要綱』は、給付と釀出のための全国民の分類を、「被用者、自営者、無業者（上記以外の者）の三種のみに区分し、前案の家族手当を、「児童手当金」として、育児部門の保障に限定した点は注目されるのであるが、義務教育終了年齢以下のすべての子女に對する児童手当制度の必要性を重視し、その創設に當つては、先づ第一段階で被用者の家族手当保険制度を速やかに実施し、完成の段階において無業者に對する児童手当金の支給を行なうという段階的実施案を主張している。

『社会保障制度要綱』が構想した児童手当金は、一人年額七、二〇〇円（月額六〇〇円）であり、手当額は当時の標準世帯生計費による成人一カ月九〇〇円、児童一カ月六〇〇円を基準としたものであった。また、孤児を除いた（孤児には同額の孤児年金を支給する）すべての児童（二千六四〇万人）を対象とするものであったから、調査会が試算した社会保障に要する総費用年額三三〇億円の五七％を占める一九〇億円が、児童手当金として計算されている。いかに児童手当部門を重視していたかを明白にものがたる数字であるが、この要綱は、一方では老齡年金部門をも非常に重視しており、「老齡年金は、男子満六〇歳、女子五五歳に達した時から支給することを原則に、一人年額一〇、九五三元を給付し、対象者数七〇五万人、給付費用年額七七二億円（総費用の二三・四％）」と試算している。

つまり『要綱』は、憲法二五条の最低生活保障の理想を、實質的に保障するものこそ社会保障制度であると考え、とりわけ児童と老人の

所得の社会的保障を重視したのであったが、片山・芦田連立内閣がそれぞれ短命のうちに倒れ、労働組合指導者を「不逞のヤカラ」と呼んだ吉田茂が、占領軍の庇護の下に再び政權の座につき、財閥同族支配力の政治的回復が計られ、徐々に日本警察力が軍隊化されるような、いわゆる「逆コース」時代を迎えるに至つては、折角のこの構想も政治の上では殆んど見向きもされなかつたのである。また百歩譲つて、政治がそれを望んだが、当時の窮迫した經濟事情がその実現を阻んだと考える立場をとろうとも、社会保障案と『社会保障制度要綱』を無視することは許されない。

なぜなら、これらは、わが国の戦後の社会保障の歴史をふりかえる上で、「研究者学者グループのいち早い、しかも情熱を傾けた活動、またその構想の原型を知る上で、きわめて貴重なものである」¹⁸からである。

次いで一九四八年末（昭和二十三年）には、厚生大臣の諮問機関として設けられていた社会保険調査会を廃止し、新たに内閣総理大臣の所轄のもとに社会保障制度の調査・審議及び勧告を行なう「社会保障制度審議会」が、法律（昭和二十三年一二・二三、第二六六号）によつて設置され、五〇年には総理府内に、とくにその事務局が法律（昭和二五・五・一、第一一九号）によつて設置されて現在に至っている。この審議会の委員は、国會議員、関係省庁の官吏、学識経験者および関係団体の代表から成り、その数は四〇名に及ぶ大規模なものであるが、会長には一時期（一九五一―二年）を除いて、大内兵衛氏がその任に当り、いまなお精力的に活躍されている。

「審議会」は創設の翌年（一九四九年）に、「社会保障制度は憲法が保障する基本的人権を尊重し、国民の生活権を確保するために、全国民にひとしく老齢、廃疾、失業、疾病、傷害、死亡、出産等に伴う困窮に対し、経済的保障の途を講じ、国民生活の不安を除去して社会秩序を維持し、もって民主主義社会の理想を実現せんとするものである」と定義した『社会保障制度確立のための覚書』（いわゆる社会保障九原則）を採択し、この第九原則において、「家族の扶養及び教育の責任並びに最低賃金制との関連を勘案し、家族手当をこの制度に包括すべきである」との基本方針を確認している。^⑮

しかしながらこの基本原則にしたがって作成された『社会保障制度試案要綱』（一九五〇年）においては、社会保障制度が、疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齢、失業、多子その他困窮の原因に対して経済的保障の途を講ずるものであるとことわっておき乍ら、ひとり児童手当については、『要綱』の第五編、社会福祉の部門の中で次の五点を考慮すべきであると述べたにとどまっている。

児童手当

第一 現下の社会情勢において生活窮乏の原因の一つが、多子にあることは明らかであり、特にその責任は児童にあるとは考えられないので、社会保障制度の一環として児童手当を考慮する必要がある。

第二 しかし現在国家経済は本制度を実施するのに十分なものとはいえず、又賃金水準も恒常的安定を回復したものと考えられないので、児童手当はこれらの条件の回復及び最低賃金制の確立と

併行して必要の部面より漸次実施すべきである。

第三 児童手当は、最低賃金制との関係をも考慮し、標準児童数以上の児童を有する家庭の児童について考慮することが適当である。

第四 児童手当制度を国家保障として行うか又は保険的方法において行うかは十分検討する必要がある。

第五 児童手当は、人口政策との関連をも考慮し、最少限度の必要を補充し得る限度において考慮すべきである。^⑯

『社会保障案』以来の、一定年齢以下のすべての児童を対象に、生計費にみあう手当を支給するといったビヴァリッジ案をしのぐ革新的構想はここにいたって、遂に影をひそめるようになり、標準児童数以上の児童を有する家庭に、最少限度の必要を補充し得る限度での児童手当に後退し、しかも国家経済の未回復、賃金水準の不安定を理由に、条件の回復をまつてからということで、即時実施への要請を保留してしまったのであった。

したがって一九四九年（昭和二十年）一〇月の『社会保障制度に関する勧告』は、児童手当制度の欠如のまま、それゆえに社会保障の目標を距ることほるかに遠いところの、当面の社会不安に対する除、去策としての消極的な勧告にとどまるものとなった。その内容は大内兵衛氏の表現をかりるならば、「きわめて“シミツタレ”な、したがって自由党的立場からいえば、赤化防止のために必要欠くことのできない、また社会党的な立場からいえば、この程度のもものでは、とても満足のできる筈のない」^⑰勧告であつたにもかかわらず、政府は耳をかさず無

残に葬り去ったのである。

戦後のわが国において、真の意味での児童福祉への足がかりがかすかにではあつたけれどもこのように築き上げられつつあつたのに、なぜかくも短かい間に、あつてなくぶちこわされたのか、なるほど、終戦直後の社会保障構想は、のちの『勧告』に比べて「その規模は広大であり、その内容はビヴァリッジ案をもしのご理想案であつた。そのため与論はむしろこれを夢物語として一笑に附し、なんら積極的な動きを示さなかつた」^②としても、当時の日本の実状が許す実行可能な勧告の実施に対する要求すら国民的なひろがりで行われはしなかつたのである。この点についての検討と反省は、国民大衆とりわけ、児童福祉に関心をもつ社会福祉従事者は率直に行わねばならないが、その場合、なによりも先づ、「『勧告』をかくも無惨に葬り去つたものはないか、一言にして尽せば、再軍備への前進であつた」^③ことの認識はさらに新たにしなければならないのである。

四 わが国の児童手当制度^②

——一九六〇年代の動きについて——

次代のための国民的期待は、あつけない形で暗から暗に葬られ、児童手当制度をめぐる論議は一九五〇年代の一〇年間は殆んど行なわれなかつたと言つてよいであらう。社会保障制度審議会は、年金制度と医療保険制度の改善に力点を置いて、一九六二年にいたるまで殆んど児童手当制度については発言してないし、この期間においては、児童手当制度の創設は、社会秩序の維持と経済の自立の立場から否定す

る意見の方が多かつたのである。

たとえば、「人口問題審議会」は一九五四年の『人口の量的調整に関する決議』（昭和二九・八・二四）において、「老齢人口の数の増大は死亡率改善の結果であつて、これに対しては社会保障制度その他の対策が必要である」としながら、「幼少年人口については将来労働力の給源に枯渇を来すおそれなきやの問題があるが、幼少年の死亡率の減少、産業合理化、生産能率の趨勢にてらしてその憂はない」と説明し「給与及び税制の關係において多産を促す結果を招来する嫌あるものはこれを避けるよう措置すること」を要望している。

一九五〇年の朝鮮動乱による特需景気を中心とする動乱ブームから、五六年以降の神武景気、五八年のなべ底景気への進展につれて、わが国の経済の成長率が示した異常な高さは、国民の生活水準を低く抑制し続けることによつて達成されたのであるが、この間においていわゆる「大砲かバタールか」の選択をめぐる論争が、世論を無視した軍国主義復活政策の強行という形で終止符を打ち、それ故に、社会保障政策は名ばかりのものとなり、所得保障という前提条件を欠いた、ニセの児童福祉政策が、堂々と展開されたという歴史的事実の反省を、われわれは更に深める必要があるのである。

憲法に違反する軍隊の創設や、沖繩の恒久軍事基地化の発端は、公式には一九五〇年（昭和二五年）初頭からみることができる。

たとえば次の簡単な年表のように、一九五〇年代の前半に、警察予備隊が、違憲ではない「戦力なき軍隊」として横行するようになり、「汚職」と「貧乏」と「暴力」の三悪がはびこり、社会の福祉は完全

に政策上疎外されていたことは、一九五七年（昭和三二年）、当時の岸首相が、「三悪」追放を施政の方針としたいと言明したことによって、もうかがい得るのである。

一九五〇年（昭二五）	一月 一日	マッカーサー、日本の自衛権を強調。
	二月 一〇日	GHQ、沖縄に恒久基地建设と発表。
	三月 二日	蔵相池田勇人放言（「中小企業の一部倒産やむなし」）国会で問題化。
	八月 一〇日	警察予備隊設置会公布。
一九五一年（昭二六）	二月 一七日	吉田首相、衆議院で「再軍備の場合、憲法改正は当然」と答弁。
	三月 二八日	民主党、自衛軍二〇万創設を決定。
	一月 二二日	吉田首相旧陸海軍人を招き防衛力漸増を協議。
一九五二年（昭二七）	二月 一九日	政府、海上警備隊創設を発表。
	三月 六日	吉田首相、参議院で「自衛のための戦力は違憲にあらず」と答弁。
	四月 二八日	講和、安保両条約発効、日華平和条約調印
	七月 二一日	破防法公布施行。
	八月 一三日	兵器生産協力会発足。
	一〇月 一五日	警察予備隊を保安隊に改組。
	二月 二九日	池田通産相「倒産、自殺もやむを得ない」の失言で辞任。
一九五三年（昭二八）	三月 一四日	衆議院解散、吉田首相「バカヤロー」の暴言による。
	四月 三日	沖縄に布令第一〇九号「土地収用令」公布（武装兵出動の土地収用統廃）
	八月 一日	恩給法の一部改正法公布（旧軍人恩給の復活）
	一月 七日	米大統領、一般教書で沖縄基地無期限保有を言明。
一九五四年（昭二九）	五月 一日	MSA関係四協定発効。

児童手当制度の創設経過と諸問題

六月 二日	防衛二法案（自衛隊法案、防衛庁設置法案）参議院で可決成立（九日公布）
七月 一日	防衛庁設置、陸海空の自衛隊発足、防衛秘密保護法施行、新警察法施行（国家地方警察自治体警察の廃止）
一月 二日	防衛庁「少年自衛隊員」の募集開始
一月 二二日	衆院予算委で、木村長官「自衛隊は違憲ではない」「自衛隊も軍隊といえる」と政府の統一解釈（戦力なき軍隊）を説明。

再軍備への前進、沖縄の軍事基地の拡大が急速に進められた一九五〇年代が終ると、今度は、主として政府機関の手によって児童手当制度をめぐる論議が、てのびらをかえすかのように活発化されるようになってきた。一〇年の空白を経た後の政府の態度のこのような一八〇度の転回は果して何を意味するかについて、かつて近藤文二教授は次のように分析されたことがある。

「最近にいたって児童手当の問題が、急に取り上げられるにいたったのは、社会保障制度審議会や所得倍増計画（一九六〇年以降）が主張してきた立場とはいささか異なっている。児童の非行化現象がその契機となったのであって、池田内閣の人づくり政策からきている。すなわち「児童や青少年の知力と体力の育成に寄与する」ための一手段として取り上げられた。このことは六三年の人的能力に関する経済審議会の答申や、六二年の人口問題審議会の答申や、六二年の人口問題審議会の決議がこれを物語っている。もっともその背後には資本側の「賃金体系の合理化により職務給への移行を促進」させようとする意図があったことは、六三年の国民所得倍増計画中間検討報告がこれを明らかにしている。」（社会保障年鑑六五年版、四六頁）

ところで近藤教授が説かれるように、「児童の非行化現象がその契機となった」とみるのは、いささか皮相的にすぎるといえる。一九六〇年以降、社会保障制度審議会、中央児童福祉審議会、経済審議会、臨時行政調査会、社会開発懇談会、国民生活審議会、家庭生活問題審議会、人口問題審議会、雇用審議会、青少年問題審議会等の政府の諮問機関がそれぞれの立場から、児童手当制度の創設を要請しているし、(下表参照)全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国社会福祉協議会、農業協同組合中央会や、総評、同盟などの労働組合から、くりかえし児童手当制度の早期実施が要望されてきた。これらの勧告や要望書における提案はもちろん種々雑多なものであり、いちがいとその共通点を見究めるわけにはいかないが、すくなくとも児童の非行化現象を契機にするという見方には賛成できない。

社会保障審議会創設以来の委員として活躍された教授は、いままでの社会保障制度審議会の度重なる勧告や答申があまりにも無残な形で処理されたこと、政府の一貫した社会保障制度審議会軽視傾向に對しての良心的な怒りからそのように理解されたのであろうが、社会保障制度審議会が、国民年金法の成立に努力し(一九五九年四月、国民年金法案、参議院で修正の上可決成立)、同時に医療(費)保障問題の解決には精力的に活動したけれども、発足以来、社会保障制度の重要な一翼を占める児童手当制度の問題については、積極的に取り組まなかった点は改めて批判されなければならないであろう。

したがって私は、一九五五〜六〇年のいわゆる初期の高度経済成長期Ⅱ裏をかえせば、労働者、国民大衆の窮乏化が一段と促進された時

一九六〇年(昭三五)	一一・一	経済審議会	国民所得倍增計画
一九六二年(昭三七)	七・一二	人口問題審議会	人口資質向上対策に関する決議
	八・二三	社会保障制度審議会	社会保障制度の総合調整に関する基本方針についての答申および社会保障制度の推進に関する勧告
一九六三年(昭三八)	一・一四	経済審議会	人的能力政策に関する答申
	八・一七	人口問題審議会	地域開発に関し人口問題の見地から特に留意すべき事項についての意見
	一二・一九	経済審議会	国民所得倍增計画中間検討報告
一九六四年(昭三九)	一〇・五	中央児童福祉審議会 児童手当部会	児童手当について
一九六五年(昭四〇)	一・二二	経済審議会	中期経済計画
	七・二三	社会開発懇談会	社会開発懇談会中間報告
一九六六年(昭四一)	一一・一五	国民生活審議会	国民生活審議会答申
一九六七年(昭四二)	三・一三	経済審議会	経済社会発展計画
一九六八年(昭四三)	一二・二〇	児童手当懇談会	児童手当制度に関する報告
一九七〇年(昭四五)	九・一六	児童手当審議会	児童手当審議会中間答申

期に、あいついで制度的に実現をみた国民皆保険、国民皆年金のつぎにそれでは「残された社会保障制度」としての児童手当制度の解決も、この際形式的に処理しておきたいといった政策的配慮が契機となった

ものとして理解したいのである。もっともその裏打ちとなったものは、あくまで近藤教授がさきに指摘された如く、資本側の賃金体系の合理化や、労働力確保のための本質的要請であったことはいうまでもない。

一九六〇年の『国民所得倍增計画』（経済審議会）は、「国民所得倍增を目標とする長期経済計画如何」という政府の諮問に対する答申であり、一九七〇年を目標年次とした消費よりも投資に重点をおいた経済の安定成長策であるが、この『計画』は、「年功序列賃金制度の是正を促進し、これによって労働生産性を高めるためには、すべての世帯に一律に児童手当を支給する制度の確立を検討する要がある」と述べている。

『計画』は、社会保障における最低生活水準は、国民が相互に一定限度の生活を保障し合うという社会連帯意識を基礎に、一般社会生活の発展に対応して相対的、弾力的に定められねばならないと主張し、目標年度（一九七〇年）における振替所得の額を、三三年度価額で、一兆二、九三四億円と推算している（表二）。これを受けて厚生省は一九六一年七月『厚生行政長期計画』基本構想を発表し、その骨子を、厚生白書（昭和三五年度版）で公表しているが、『所得倍增計画』における振替所得の額は、目標年度の国民所得の六・一％にあたるが、このうち厚生省所管分は六、〇〇〇〇七、八〇〇億円と試算し、これでは西欧諸国の水準に近づけることはできないとし、ILOの社会保障の最低基準に関する条約を手掛りに算定するならば表三のように、一九七〇年度の社会保障費は約二兆円、国民所得の約九・一〇％を要する

児童手当制度の創設経過と諸問題

表二 振替所得収支（三三年度価額、単位億円）

(収) 振替 社会 計 支 保 負 担 等	基 準 年 次	目 標 年 次	国民所得に対する割合(%)	
			基準年次	目標年次
二、〇七三	二、〇七三	六、六六〇	二・六	三・一
二、五六三	二、五六三	九、一六〇	三・二	四・三
四、六三六	四、六三六	一五、八二〇	五・八	七・四
(支) 振替 社会 計 保 險 積 立 金 増	三、八〇四	一、二、九三四	四・八	六・一
八三二	八三二	二、八八六	一・〇	一・四
四、六三六	四、六三六	一五、八二〇	五・八	七・四

資料・経済審議会「国民所得倍增計画」

が、「四五五年の日本において、この程度の水準を想定することはかならずしも不当ではなからう」と述べている。

わが国の社会保障費支出が、

この一〇年間国民所得の五％から、六・五％台を右往左往していたことは常識になっていくが、それはさておき、一九六〇年代の初頭において、厚生省は、児童手当の支給対象を「一五歳未満の第三子以降」に限定し、その上で、表三に児童手当費として一、〇〇〇億円を計上

表三 四五年度における社会保障費の粗推計（単位、億円）

老 年 給 付 金	家 族 給 付 金 (児 童 手 当)	医 療 給 付 金	母 性 給 付 金	疾 病 給 付 金	生 活 保 護 金	そ の 他	計	金 額
四、一〇〇	一、〇〇〇	七、二〇〇	五〇〇	一、四〇〇	一、〇〇〇	五、〇〇〇	二〇、二〇〇	

資料・厚生白書（昭和三五年度版） 91頁

じていたことは注目しておいて良い。

ところで『国民所得倍增計画』は、くりかえすが、「すべての世帯に一律に児童手当を支給する制度の確立を検討する要がある」と述べているし、一九六二年（昭和三七年）の社会保障審議会の『社会保障の総合調整に関する基本方針』についての答申および社会保障制度の推進に関する勧告』は、

「児童手当の問題は、人口問題としても、家族制度の問題としても、きわめて重要な問題であり、慎重な考慮を要する点が多い。詳細についてはなお検討を期したいが雇用構造の変化からみて、まず被用者に対する社会保険として充足させる。全国民に実施するのはつぎの段階であるが、被用者以外の国民のうち一定所得以下の者については被用者と同時に実施すべきである。支給対象とする子はこれらの者の扶養する子女で義務教育終了前のものとし、なるべく第一子からすべきである。」

と、段階的实施を是認しているが、第一子から支給という主張をくづしていない。

一方、児童福祉法に基づいて設置されている中央児童福祉審議会は、一九六一年（昭和三九年）特別部会として児童手当部会を設け、児童福祉の立場から児童手当制度の検討をはじめた。この部会は、二〇回余の会議と内外事情の調査、分析の上で、「成案の組立てよりも、問題点の解明に意を用い、今後の検討のための基盤となることを期した」として、一九六四年（昭和三六年）に『児童手当制度について』の意見書を、中間報告として公表した。この意見書の中心は、第二章及

び第三章にあり、日本の児童手当の根本的な考え方として、①児童福祉の観点を中心とするもの、②社会保障の観点を中心とするもの、③雇用・賃金体系の観点を中心とするもの、④所得格差と人間能力開発の観点を中心とするものをあげているが、当時の新聞で報道された主な内容は次のとおりである。

児童手当の根本的な考え方

① 児童福祉の観点——もともと、児童の扶養義務はあくまで両親にあるが、児童の労働の禁止など社会経済の複雑化に伴い、親の扶養義務を種々の手段で援助する社会的責任が生じてきた。この見地に立つて児童の健全育成と人口資質の向上のために、児童手当を設ける場合は、適用範囲は当然全国民に及ばねばならないことになる。

② 社会保障の観点——厚生省の三七年児童養育費調査によると、月収二万四千円の勤労世帯の児童一人当り平均養育費は八、〇〇二円で、子供の養育費がいかに家計を圧迫するかが明らかであるが、医療保障制度のように所得の再分配が行なわれていない。児童手当を所得と家族数との不均衡による貧困化を防ぐ制度としてとりあげる場合は社会保険方式をとるのが順当である。この場合名目的な養育給与では意味がないが、多子貧困の理論からすれば、第二子から、または第三子から支給することは考えられる。

③ 雇用・賃金の観点——生活給的な年功序列賃金のあり方が、最近問題となり職務給型賃金への切替えが論ぜられているが、職務給は家族分をカバーしきれないので、これに見合う社会保障措置として児童手当が必要となる。逆に児童手当の実施によって職務給型への切

替えが促進されるという作用を持つことにもなる。一方児童手当により賃金と扶養家族分が分離されるので、中高年齢層の雇用促進策として有力な手段と考えられる。この場合児童手当は第一子から支給すること、支給年齢をできるだけ高く（たとえば一八歳まで）にすることが必要である。

④ 所得格差と人間能力開発の観点―わが国の年功序列型賃金体系は大企業に見られる特徴で、中小零細企業被用者や自営業、農業など国民の大部分の所得は非年功的である。このため大企業被用者その他の者との所得格差が、四〇歳前後から急角度に開き、加えて四〇歳以後は子女の扶養費、教育費が一層かさんで家計を苦しめ、わが国特有の経済の二重構造のしわよせを受けている。この格差を是正し、人間能力の開発をはかる見地から児童手当を設ける場合は、全国民を対象とし、中小企業、自営業者や中高年齢層の養育費、教育費の保障に力点をおくことが必要である。

制度の内容

① 制度のかたちと財源―相当程度の国庫負担を考慮した一種の社会保険で発足するのが妥当である。自営業者等にも応分の負担を考慮すべきであろうが、被用者に負担させるかどうかについては意見が分かれる。いずれにしても事業主の負担が中心とならねばならない。まず自営業、農業を除いた被用者を対象に発足することも考えられるが、その場合も対象範囲をできるだけ拡大すべきである。

所得格差は正の観点からは、全国民一本の社会保険が望ましいが、被用者とそれ以外の二つの社会保険にわかれる場合も最初から資金

のプールができる方式を考えるべきである。また被用者に対しては社会保険制度、その他に対しては国庫負担による社会扶助制度として発足させることも考えられる。

② 支給要件―多子貧困の理論などからすれば第二子から支給してもよいことになるが、わが国の賃金水準、体系などの見通しからすれば第一子からということになる。支給年齢については、義務教育までとする考え方と、中高年齢者の教育費問題を重視して高校卒業までにすべきだという考え方がある。

③ 給付―防貧の立場からは、児童の最低生活費の線は維持されることが望ましく、名目的な額では意味がない。一方、児童の扶養を公的に援助するという考えからすれば、最低生活費にそれほどこだわる必要はないとの意見も生じよう。現実問題としては、いろいろな考え方の組合せ、財源・賃金水準や体系など諸要素がからまつてくる問題である。手当の形としては、第一子から均一支給、通増、通減、年齢によって差をつけるなどの方式があり、それぞれ理由があるので、充分検討すべきであり、また乳児期、妊娠中の特別手当などを考慮する必要がある。

④ 段階の実施―現実問題として財源の関係から所得制限を考慮したり、とりあえず第二子から支給したり、給付額を徐々に上げていくなどの事態が考えられる。また、被用者だけを先行させたり、社会保険と社会扶助の二本立てで発足させる場合もあろうが、事後の展開をあらかじめ計画的に設定しておく必要がある。

以上みられるように、中央児童福祉審議会のこの報告は、児童手当制

度の考え方を四点に分けて整理していること、防貧の立場から保険方式による児童手当制度の創設を提唱している点に意義を認め得るが、具体的な財政計画を欠いているし、なによりも、児童福祉の基本理念に立つ提案が貧弱であつた点は批判されて良いであろう。

元来、財政計画をもたない勧告や答申は児童手当の創設を考へる上ではおよそ意味がない。その点では、さきにふれた経済審議会の『国民所得倍增計画』に盛り込まれた社会保障構想は、現在の社会保障政策を吟味する上でもなお参考にすべき点が多いのであるが、これをうけて、一九六三年末に、同会は『国民所得倍增計画中間検討報告』を作成し、「倍增計画の想定どおり国民生活は向上したともみられるが、経済全体の成長が目ざましかったのにくらべると、その向上は相対的に小さな範囲にとどまっているし、生活の各方面におけるアンバランス、格差、圧迫面も拡大している。したがって、これを解決するためには、社会保障、社会福祉および公衆衛生の分野の一層の拡充が必要である」と強調し、『倍增計画』の目標（社会保障の目標規模を振替所得で示せば、昭和四五年度で一兆二、九三四億円、国民所得対比六・一％）では不十分であるとして、その拡大の必要性をイタリア、西ドイツ、フランスとの比較の上から導き出し、次のように主張している。

「要するに、福祉国家の理念に照らし一人当たり国民所得が同水準にある時点における西欧三国の水準を参考とし、また今後におけるわが国の経済成長の隘路を打破するためにも、四五年度までに少なくとも、振替所得の国民所得対比一〇％を目標に、検討を行なう必要がある。そうしてもなお、西欧諸国の水準とのへだたりはかなり

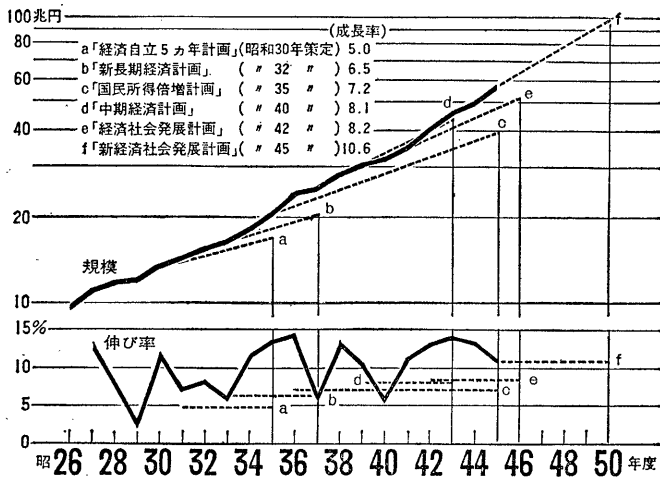
大きいことは否定できないが、この程度の水準に引き上げることが、種々の方策を考へることによつて可能ではないかと思われる。」^{②④}

経済審議会のこの「振替所得の国民所得対比一〇％の目標」は、すでにみてきた昭和三五年版厚生白書が推計した、四五年度の社会保障費約二兆円と、積算根拠は異なるが、ほぼ一致している。その意味においても私は第一回白書（昭和三年）以来の毎年の厚生白書の中で、最も秀れた作品として三五年度版を評価しているが、白書は、国民所得の九一〇％程度の社会保障費ではなお不十分であるとして次のとおり予測していたのである。

「わが国の社会保障は、今後、所得倍增計画にいうごとく、経済施策を推し進める力をもつものとして拡充されていくであろう。所得倍增計画そのものに予定している成長率も、過去一〇年間のわが国の経済成長の実績からみて、おそらく間違いなく実現されるであろう。これに伴つて、社会保障もまたそこに推計された振替所得に相応した規模をもつに至るであろうし、またこれを実現させるような世論の支持も強くはたらくであろう。しかし、……………計画期間の一〇年を経過しても、西欧諸国の社会保障の水準にわが国のそれを引き上げることが、至難のわざではなからうか。日本を名実ともに福祉国家とするためには、わが国の社会保障は、いまだなすべきことがあまりにも多いのである。」^{②⑤}

一〇年を経過した現在、この厚生白書の記述をふりかえつてみると、わが国の社会保障にとつて、なすべきことを怠つた、一九六〇年代について、次の三点を反省しておく必要が生じている。

表5 国民総生産の規模と伸び率（計画と実績）



図説「新経済発展計画」（1970年）による

表6 国民総生産の伸びと1人当り国民所得

年 度	国民総生産(名目) (億円)	国民総生産(実質) (40年価格)(億円)	1人当り国民所得 (円)
1960 昭和35	162,070	203,483	142,084
1965 40	326,504	322,945	264,514
1966 41	381,179	359,901	306,197
1967 42	448,015	407,007	358,544
1968 43	527,882	462,935	419,042
1969 44	624,333	521,404	480,832
1970 46	727,177	571,944	561,734

経済白書（昭和46年版）による。

第二の点である。「所得倍増計画」の目標とした国民総生産の規模は、一九六七年度に達成されている。そこで六七年度の振替所得の国民所得に対する割合をみると、「計画」が推計した七・〇％（社会保障小委員会報告）にも及んでいない。この七・〇％は一九五七年のヨーロッパの先進国の比率（西ドイツ一七・五％、フランス一六・八％）を勘案した上で、可能であり当然要請される割合として算定されたものであったが、我が国の場合は計画を下まわり、その間に、西ドイツ、フランス、イタリアの割合はさらに上昇したのであった。したがって、日本の社会保障給付支出の国民総生産に対する割合は、西ドイツ、フランスの三分の一という低率で終始しているのである（表七、八参照）。

まず第一は、「所得倍増計画」が想定した経済成長率を遙かに上回る驚異的な伸び率を示したことである。そして第二は、達成された実績はおろか、所得倍増計画で推計された振替所得に相応した社会保障の規模すらもつことができなかったことであり、第三は、社会保障のおくれをとりもどし、その充実を求める、とりわけ児童手当の早期実現を求める世論が、必ずしも強く働いたとはいえない点である。

第一の点から考えていこう。「所得倍増計画」が想定した成長率七・二％は余りにも低いものであった。達成された実績は一〇・四％であったから、（但し一九六一〜六七年度平均実質成長率）計画における一九七〇年度のG・N・P二六兆円（五八年度価格、六五年価格で四〇兆円）は実績の七〇％に満たなかったものであり、その後策定された「中期経済計画」以後の経済計画に比べても、なお低く軌道をそれたものであった（表五、表六参照）。

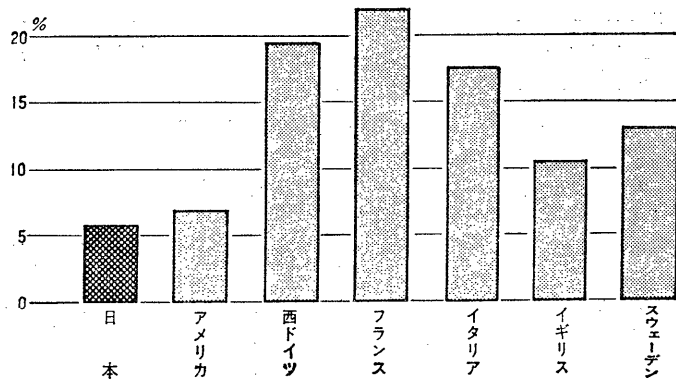
社会保障の著るしい立ち遅れを憂慮された社会保障審議会会長大内兵衛氏は、一九六六年、佐藤首相及び関係大臣と懇談し、社会保障予算の増額について次のように具体的に要望しておられる。

「この五年間に、一般会計における社会保障予算は、約二、五〇〇億円から約六、三〇〇億円へと増加し、物価値上り等を調整しても実質的に一倍半にはなっている。比率にしても、一三%から一五%にふえている。しかし西欧水準に追いつくため、社会保障の総費用を国民所得の一四%程度に高めるためには、昭和四一年度（一九六六年度）に

国民所得の一〇%ないし一一%程

度（金額にすれば三兆円近く）に達する必要がある。このくらいのテンポで進まなければ、社会保障の対象となる社会問題の増大には対処でき難い。（中略）昭和四二年度（一九六七年度）の予算編成に当っては、社会保障関係費を一兆円台にのせ、一九七〇年における目標への再出発をはかられんことを望む」^②

表7 振替所得の国民所得に対する割合の国際比較（1967年）



(注) 振替所得とは、国民経済計算の政府から個人へ移転にあたり、その内容は社会保険給付費が大部分である。

図説「新経済社会発展計画」（1970年）による

表8 社会 保 障 水 準 の 国 際 比 較

	会計年度	1人当り国民総 生産 (U.S.ドル)	1人当り社会保 障給付支出 (U. S.ドル)	社会保障給付 支出の対国民 生産費 (%)
日 本	60	418	19.0	4.7
	63	619	32.0	5.2
ア メ リ カ	59	2,853	162.0	5.7
	62	3,182	197.0	6.2
西 ド イ ツ	60	1,275	190.0	14.9
	63	1,635	250.0	15.3
フ ラ ン ス	60	1,313	167.0	12.7
	63	1,674	244.0	14.6
イ タ リ ア	60	643	77.0	12.0
	63	898	115.0	12.8
イ ギ リ ス	60	1,366	140.0	10.3
	63	1,583	177.0	11.2
ス ウ ェーデン	60	1,649	200.0	12.1
	63	2,081	281.0	13.5

「社会保障年鑑」（1971年版）より作成。

だが、社会保障制度審議会の勧告を軽視し続けた政府の態度は、佐藤内閣になってもいささかも変更を見せなかったし、国民の願望を集約した大内会長の直訴ともみられるこの要望も完全に無視されたのである。

六六年度に国民所得の一〇～一一%を社会保障費にという要望は、

表九のとおり、六・一七%と、二分の一の実績にとどまっている。また、一般会計歳出予算の中で、社会保障関係費が一兆円台にのつたのは、六九年度になつてからのことであつた。

残された第三点について考えてみよう。社会保障の充実、とりわけ児童手当の実現を求める声が強まつたのは比較的最近のことである。六五年一月二五日、佐藤首相は、衆参両院において就任最初の施政方針演説を行なつたが、その中で児童手当制度創設のため検討を進める旨を言明している。これが児童手当が施政方針演説に現われた最初であるが、もとよりそれが同年の参議院選挙あてのものであつたことは、同年六月自民党総裁としての立場から、児童手当が今後の政治課題であると強調していることによつても明らかである。翌六六年の年頭は、衆議院解散近しの思惑もあつて、各政党がのきなみに児童手当の創設を公約に加へ、新聞紙上をにぎわしたのであるが、一月下旬再開された国会には、一〇万人をこえる国民から創設に関する請願が提出され、国民の関心と要望が漸く高まりを見せたのであるが、この請願に、とうとう国会も児童手当論議に関心を示し始め、五月七日の衆議院社会労働委員会において、当時の厚生大臣から、「昭和四三年度（六八年度）までに実施に移せるよう準備を急い

表9 社会 保 障 の 国 際 比 較 (1963年)

(対国民所得比・単位：%)

		社会保険 および 類似制度	家 族 手 当	公務員・ 軍人・ 文 官	公衆保健 サービス	公 的 扶 助	戦 争 犠 牲 者	形 態 別		計	
								医 療	現 金		
一 人 当 り 階 級 別 所 得	イ ギ リ ス	5.99	0.58	1.09	4.13	1.56	0.44	4.11	9.67	13.78	
	フ ラ ン ス	9.07	4.11	3.61	—	1.04	1.36	4.54	14.68	19.22	
	西 ド イ ツ	13.33	0.52	3.33	0.16	1.24	1.35	3.90	16.02	19.92	
	イ タ リ ア	9.33	2.33	1.95	0.12	0.24	1.05	3.25	11.78	15.03	
	ア メ リ カ	4.35	—	0.72	0.50	0.97	1.08	1.03	6.58	7.61	
	スウェーデン	7.77	1.34	0.82	3.48	1.78	0.02	4.33	10.88	15.21	
	ニュージーランド	9.48	—	0.90	2.38	0.06	1.02	4.33	9.51	13.84	
	オーストリア	12.71	2.85	3.28	0.10	0.59	0.94	3.66	16.80	20.47	
	1,500ドル～	5.29	0.79	0.74	2.37	1.44	0.53			11.14	
		1,000～1,500	8.00	1.60	2.00	1.59	0.83	0.69		14.70	
		500～1,000	6.07	1.25	1.41	0.99	0.48	0.35		10.51	
		300～500	3.09	0.48	1.54	0.99	0.15	0.06		6.26	
		～300	0.48	0.15	0.59	0.95	0.12	0.01		2.10	
	日 本	1963年	3.02	—	0.78	0.36	0.64	0.63	2.86	2.59	5.45
		1964	3.27	—	0.83	0.36	0.67	0.66	3.14	2.64	5.78
		1965	3.58	—	0.86	0.38	0.71	0.64	3.52	2.65	6.17
1966		3.61	—	0.85	0.38	0.71	0.61	3.56	2.61	6.17	

資料：ILO, *The Cost of Social Security*, 1967.

UN, *Yearbook of National Accounts*, 1966.

でいる」との答弁を得るに至ったし、次いで六月二一日の同委員会において、労働大臣が、「児童手当制度の早期実現に努力するよう厚生大臣に要望したい」と答弁を行なっている。もちろん佐藤首相もこの第五一回国会で、児童手当の早期実現に努力すると答弁はしているが、これらが口約束だけであつたことは確かである。

なるほど厚生省に児童手当制度の実施準備を担当する参事官が新設されたのは六五年四月のことである。だが児童手当制度調査費（一、〇〇〇万円）が予算に計上されるようになったのは、六七年度のことであり、六八年度実施という約束が空約束であることははじめからはつきりしていた。政府が実施を約束した六八年の総選挙に、児童手当を選挙公約に掲げるといった怠慢ぶりに対し、国民の政府に対する不信感がつのつたのは当然だといえる。当時、創設を求める署名運動は各地で展開され、たとえば神奈川県では三七万人、札幌市では一六万人というように、全国では六九年末までに四百万人の署名が集まつたといわれるが、政府への不信から、国民の要望は、各自治体にむけられ、独自に児童手当を実施するように、それぞれ地域社会ごとに分割されて固められていくのも当然のなりゆきであつた。

六七年四月から、東京都武蔵野市、岩手県久慈市などが独自に児童手当制度を実施するようになってから、急速に普及し、六九年七月現在一三三の自治体が実施していたのに対し、七〇年七月には三四〇団体と、一年間に二・五倍以上の増加ぶりを示し、市部では全国の市の三分の一が内容ともあれ独自に児童手当制度を実施している。また地方自治体が議会の議決をもって政府に児童手当実施要望書を提出す

るものがあいつぎ、七〇年七月現在では四二〇団体を数えたのであつた。

児童手当を実施する自治体のうち特に注目されるのは、六九年一月一日発足した東京都の場合である。表一〇に示されているように都内全市町村に実施されているこの児童手当は、給付内容においては、国の実施案よりもやや秀れているのである。

私は、さきに社会保障の充実、とりわけ児童手当制度の早期実現を求める世論が、必ずしも強く働いたとはいえないと述べているが、それは決していちがいに無力であつたという意味でもないし、事実、自治体の児童手当の実施や、自治体の国会に対する請願や、国会における度重なる早期実施決議や、議員立法としての「児童手当法案」の提案などはもちろん世論を背景としている。だがその世論の力が、直接佐藤内閣に公約の実行を迫り、六八年度に実施するという政府の公約を具体的に実施させ、児童手当を政策の中心課題に据えさせるにはいたらなかつたという意味において述べているのである。

だがそれはそれとしてこのように児童手当制度促進の動きが、最近特に活発化してきたのは、なんといっても国民大衆の生活の窮乏化が進行して、児童の養育費が家計上重い負担となつてゐること、それ故に人口が縮小再生産の途を歩みはじめてゐることが原因している。たとえば厚生省が一九六七年一〇月に全国にわたつて実施した「児童養育費に関する調査」（昭和四二年度児童手当制度基礎調査）の結果によると、表一一のように義務教育終了前の児童が二人いる世帯の家計では、家計現金支出五五、八〇八円に対し、児童養育費は一七、二八三

円で、その割合は三一・〇%であり、また義務教育終了前の児童が三人いる世帯の家計では、家計現金支出五八、五四九円に対し、児童養育費は二二、七一六円で、その割合は三八・八%に達すると報告されている。全国的にみた場合、義務教育終了以前の児童の養育費の総額は、五年前でも二兆八〇〇億と推計(昭和四一年)されているが、この長期的な家計支出負担が、今後ますます増大することは必至であり、このことが、今日における出生率の低下を招いているのである。総理府「四三年国民生活に関する世論調査」によっても、理想的だと考える子供の数は三人が一番多いにもかかわらず、実際の子供の数は一人あるいは二人になっている。

五、児童手当制度の創設と今後の課題

一九六八年度に実施したいという政府の国会での答弁、とくに首相の言明は、はじめから見えすいた嘘であることははっきりしていた。制度の具体化を進めるには、総合的見地から具体案を検討するためという名目で、厚生省が「児童手当懇談会」を設けたのは、ようやく六七

児童手当制度の創設経過と諸問題

表10 東京都の児童手当 (昭和44. 12. 1 発足)

種 類	対 象	給 付 月 額 (1人につき)	支 給 制 限	対象者数()内は 生活保護・内数
一 般 手 当	義務教育以下の児童3子 あるときの第3子から	3,000円	特別区民税または市町村民税の所得割額が15,000円以上の者は支給しない	96,000人 (1,600人)
障 害 児 手 当	20歳未満の重度障害児第1子から	5,000円		9,000 (40)
遺 児 手 当	両親または片親のない義務教育以下の児童第1子から	2,000円		33,100 (625)

資料：「社会保障ハンドブック」1970年版

表11 児童の養育費 (義務教育終了まで)

区 分		総 支 出	現 金 支 出	現 金 支 出 の 比 構 成	エンゲル 係 数	主食費 食料費×100
児世 童2 帯 人 平 均	家 計	57,883円	55,808円	100.0%	41.4%	15.1%
	児童分計	18,101	17,283	31.0		
	第 1 子	10,561	10,017	18.1		
	第 2 子	7,540	7,206	12.9		
児世 童3 帯 人 平 均	家 計	60,959	58,549	100.0	41.2	19.0
	児童分計	23,964	22,716	38.8		
	第 1 子	10,002	9,504	16.2		
	第 2 子	8,054	7,637	13.0		
	第 3 子	5,908	5,575	9.5		

資料：厚生省「昭和42年度、児童手当制度基礎調査結果報告書」

一月二八日になってからのことである。この懇談会のメンバーは、有沢広巳（東大名誉教授）、石原周夫（日本開発銀行総裁）、今井一男（共済組合連盟会長）、近藤文二（大阪市大教授）、高田正巳（年金福祉事業団理事長）、隅谷三喜男（東大教授）、館稔（人口問題研究所長）、福良俊之（経済評論家）の八氏であり、有沢氏が座長に選ばれたのであるが、近藤教授を含めて社会保障制度審議会の委員四〇名中三氏が加わっているものの、労働者側の代表や、住民と直接密着すると考えられる代表や、児童手当を実施している自治体の代表は加えられてはおらず、したがって当初から、まとめられる結論には大きな期待がもてなかったのである。

この懇談会は初会合以来、二三回にわたる会合を行なったといわれているが、満一年をこえる検討の末、厚生大臣にその報告を提出している。

六八年一月二〇日に提出された「児童手当制度に関する報告」という五部からなる長文の報告がそれであるが、その第二部に述べられた報告の主軸をなす構想は次のとおりである。

児童手当制度案

(1) 制度のたて方

- 1 児童手当制度は、全国民を適用対象とする。
- 2 児童手当制度は、拋出制児童手当を基本とする。ただし当初から拋出制児童手当によりえない者については、経過措置として無拋出制児童手当を認めるものとする。

3 被用者については、拋出制児童手当を実施するものとし、その

適用は、現行被用者保険の例による。

- 4 自営業者、農民等被用者以外の者および被用者のうち拋出制児童手当の適用のない者については暫定的に無拋出制児童手当を実施する。

(2) 給付

- 1 児童手当は、義務教育終了前のすべての児童について支給する。

- 2 一定程度以上の心身障害のある児童の適用年齢は別に定める。

- 3 児童手当の額は、支給対象児童一人につき、拋出制児童手当にあつては月額三、〇〇〇円、無拋出制児童手当にあつては月額一、五〇〇円とする。

- 4 児童手当は、児童を養育する者に支給する。

- 5 無拋出制児童手当については、受給権本人の所得による支給の制限を行う。支給の制限の率は受給権者の半数程度とする。

(3) 費用

- 1 拋出制児童手当の給付に要する費用の百分の八〇は、事業主が拠出する。拠出金の額は、支払賃金総額の百分の二程度とする。

（拋出制児童手当の給付に要する費用の一部を被用者が負担するものとする場合は、その費用の百分の七〇は事業主、百分の一〇は被用者が拠出するものとする。）

- 2 国庫は無拋出制児童手当の給付に要する費用の全額並びに児童手当事業の事務の執行に要する費用の全額を負担する。

(4) 実施機構

児童手当制度の実施に関する事務は、現行の社会保険と同様、政府が直接行うものとし、中央および地方の事務機構を整備する。

この報告は、あくまで懇談会の報告にとどまっていたし、報告の提出を催促し続けていた厚生省の方でも本格的な準備体制を整えていたわけではない。

たとえば、報告が提出された直後において厚生省の児童手当参事官は、児童養育費の負担の均衡が所得のいかんを問わず図られなければならないということは、「児童を親の私有物とみる見方を止揚し、社会の子供としてみなおすということでもある。世界の児童手当制度においてはこのような考え方に立って、なお未発達な制度にとどまっているきわめて少数の例外を除き、受給権者の所得のいかんにより支給の制限を行うという制度をそなえていない。このことは次代の栄光の担い手である児童の育成という児童手当制度の特別のねらいに着目してみれば容易にうなずかれるところである」^②

と主張し、報告が提案した無拠出制児童手当における所得制限を原則的に批判しながらも、なお矛盾した論理を同じ論文の中で次のように展開している。

「親が低所得者であるから児童手当を支給するとなると、児童手当を支給するために、親に貧困の烙印を担すことになるが、このようなことは、児童にとつてもその心情への影響が少くない。福祉の措置が逆福祉となる一つのよい例となる。この点がたとえば、老人に対して貧困の烙印を押し、年金を支給することの大きな相違である。したがって、本格的な児童手当制度にお

いては、受給権者の所得による給付制限は、行うべきでない。」

「無拠出制児童手当については、本格的な児童手当ではないのであるから、別に考えなければならない。この児童手当は、本格的な拠出制児童手当へ移行するまでの暫定措置として、全額国庫負担によつて実施されるものであり、さしあたり家計負担の重圧を強く感じている所得層以下に支給されるのであるから、受給権者の所得による給付制限は、むしろ給付要件の一つと考えなければならない。この場合、児童手当を受ける児童については、さきに述べた逆福祉が考えられないわけではないが、被用者の児童については、拠出制児童手当の対象として、すべての児童手当が支給されるのであるから、それほど心配することはないとみてよいであらう」^③

いうまでもなく児童手当の支給対象を、一応義務教育終了前のすべての児童としながら、被用者の児童に対しては所得制限なしに月額三、〇〇〇円を支給し、被用者以外の家庭の児童には低所得を条件に月額一、五〇〇円を支給するという構想は、児童手当制度の本来的な目標を歪める危険を孕んでいる。国民の立場に立つ限り、財源の如何を問わず、児童手当はすべて本格的児童手当として認識されるべきであり、すべての児童を社会の子供としてみなおす立場からも、公的扶助としての児童手当の創設を許しはしない筈である。一九五六年以降、人口の純再生産率が引き続いて一を割り、当面出生率の回復を期待する要素がないにもかかわらず、家計支出に占める児童養育費の一部を国や社会が負担すべきであるという意見が、親が全額負担すべきだという意見よりはるかに多くなっているにもかかわらず、国民感情を軽視したこの種の実施構想がやむを得ないものとしてまかりとおつ

ているのは、企業の負担と国庫負担を軽視して、安上りの福祉行政をねらう、政府の資本従属政策に起因しているとかみようがない。事実、この構想による財政負担は、給付費のみで当時事業主拠出分二、八六九億円（拠出制児童手当給付所要額の百分の八〇）と国庫負担分一、七六三億円（無拠出制児童手当分の全額および拠出制児童手当分の百分の二〇）合計四、六三二億円と試算されており、給付対象児童数は二、一五八万人となっている。つまり約三百万人の児童は児童手当の範囲から外れる計算がなされていたのであった。

児童手当制度の国際的な動向を参考に、これからの児童福祉の推進を真剣に考える立場からみるならば、この実施案は余りにも貧弱な内容であつたし、事業主に対して支払賃金総額の僅か二％程度の拠出を要請するこの案は、表九および一二を参照すれば判然とするように余りにも企業負担を軽減するための配慮が濃厚に出た案であり、多くの

表12 各国の児童手当事業主拠出率

国 名	拠 出 率
アルゼンチン	賃金の 10.0%
オーストリア	〃 6.0%
ベルギー	〃 10.7%
チリ	〃 22.0%
フランス	〃 13.5%
イタリア	〃 17.5%
オランダ	〃 5.1%
レバノン	〃 7.0%
スเปน	〃 15~35%

資料：U. S. Dept. of Health, Education and welfare, Social Security throughout the World, 1967

問題をはらむ現行賃金体系の改善に寄与するものとは到底考えられないものであった。だが弱腰の厚生省は、この二％についてなおも難色を示し続けたのである。制度の円滑な発足

を期するためにはさらに審議を続ける必要があるとして、一九六九年度に入ってから、法律に基く厚生大臣の諮問機関として「児童手当審議会」を設置し、七月一八日、さきの懇談会の座長であつた有沢広己氏を会長にする一八人の委員を発令した。審議会のメンバーには、社会保障、労働、財政、経済の学者のほか、経営者団体、労働組合、地方自治体の代表によって構成されたが、政府の徹底した社会保障審議会の勧告無視と、企業最優先主義のいわば申し子として産み出されたこの審議会には、これまた当初から児童の健全育成のためとか、資質の向上を期するためとかいった大局的立場に立つ答申を期待することは無理だったのである。

審議会は、さきの懇談会報告を中心に、主に財政的立場から審議を重ねたのであろうが、六九年七月二八日の第一回会議の当日厚生大臣が、私案を述べたことについて、厚生省の担当官は次のように書いている。

「この日、斉藤厚生大臣は、児童手当制度の大綱について諮問し、あわせて、ひとつの参考として大臣の私案を述べた。斉藤厚生大臣は、審議会において自由に検討し、具体的な実施案の作成を求めたのであつて、その私案は、審議上のひとつの参考と考えていたのであるが、その骨子は、次のとおりである。

一、児童手当の支給対象は、制度の発足当初においては、さしあたり義務教育終了前の第三子以降とすること。

二、児童手当の額は、被用者グループとその他（自営業者・農民等）のグループとを区別せず、一律月額三、〇〇〇円とすること。

三、児童手当の財源は、さしあたり企業、国、地方公共団体が分担すること。この私案は、児童手当懇談会報告が、全児童を対象とし、その児童手当所要額が五、七〇〇億円をこえ、企業の拠出額も二、九〇〇億円（支払賃金の二％）というように巨額な費用を要するので、懇談会報告案では直ちに児童手当制度を発足させることは困難であろうと考え、懇談会報告の考え方に即しつつ、若干の修正を加え、規模をかなり縮小したものであり、この考え方によると、児童手当所要額は八二〇億円、企業の拠出額は三三〇億円（支払賃金の〇・二％）と見込まれる。この私案は、規模こそかなり後退した印象を受けるとはいえ、遠く将来に思いをはせ理想主義的な考えにみちていた斎藤厚生大臣の苦心が秘められ、いろいろと重要な問題が含まれているが、ここではその詳細にふれるいとまがない。」

審議上の参考として提出された厚生大臣のこの余りにも後退した私案が、現実には、一九七〇年九月一六日、児童手当審議会が全会一致で行なった制度大綱についての答申の骨子となってしまうたのである。もつともそれに先立った中間答申は、懇談会報告の考え方を踏襲して、財源の収支を中心に被用者グループとその他のグループとに区分したやや前進的なものであったが、福田蔵相の反対にあつてあえなく消え去っている。

長い論議の過程で、時代の流れと、国民の期待とはますますかけ離れていったこの国の児童手当制度の実施構想は、最後の段階で、遂に社会保障なのか、人口政策なのか、およそ性格のはっきりしない児童

表13 児童手当の実施段階別対象児童数、給付総額および財源区分

段階別対象区分		全対象 児童数	段階別対 象児童数	所得 制限率	支給対象 児童数	給付総額	財源区分		
							国庫負担	拠出	金他
		千人	千人	%	千人	億円	億円	億円	
18歳未満	市町村支給分	2,435	920		825	(49) 297	(24) 144	(25) 153	
第3子以降児童	公務員分	312	130		111	(7) 40	(1) 9	(6) 31	
5歳未満	計	2,747	1,050	11.0	936	(56) 337	(25) 153	(31) 184	
18歳未満	市町村支給分	2,435	1,887		1,717	618	308	310	
第3子以降児童	公務員分	312	253		216	78	17	61	
10歳未満	計	2,747	2,140	9.8	1,933	696	325	371	
18歳未満	市町村支給分	2,435	2,435		2,212	797	402	395	
第3子以降児童	公務員分	312	312		267	96	21	75	
義務教育終了前	計	2,747	2,747	9.6	2,470	893	423	470	

注 1) 児童数は、すべて47年1月1日現在の推計である。

2) カッコ内は、46年度予算計上額である。

資料：「季刊社会保障研究」第7巻第1号

表14 児童手当の対象別財源負担割合

対 象 別	負 担 者	負 担 割 合
被 用 者 分	事 業 主	7/10
	国 庫	2/10
	都 道 府 県	0.5/10
	市 町 村	0.5/10
被用者以外分	国 庫	4/6
	都 道 府 県	1/6
	市 町 村	1/6
公 務 員 分	国、三公社および地方公共団体がそれぞれの職員分を全額負担	

資料：表13に同じ

手当として、名目的に、制度的実現をみようとしている(表一三、一四参照)。一番最初にふれておいたように一九七二年一月一日から実施される児童手当制度は、日本の義務教育終了以前の児童のうち三〇人に一人だけの割合を対象に発足する。しかもそのうちの公務員分というのは、個別企業の家族手当とは本質的になんら異ならないものである。第三子以降の子供から支給するという児童手当は、すでに実施されている世界六二カ国中、資本主義国では南アフリカ連邦にその例を見出すのみである。人種差別で有名なこの国の児童手当は、人口の大部分を占めるアフリカ系及びアジア系住民を適用除外し、白人及び有色被用者(colored employee)のみを対象としている。しかも有色人子弟に対する手当額は白人の約一割相当額である。したがって日本の児

童手当制度は南ア並みで発足しようとしているといってもさして過言にはなるまい。

なるほど、社会保障制度審議会や、初期の厚生白書が構想したような児童手当制度を実現させることは困難なことではある。だが、児童憲章や児童福祉法が高らかにうたった理念をよりどころに、国民的総意が、それを望むならば、いつでもその実施は可能な筈である。

ニクソンの新防衛政策の発表以来、日本の政治と経済は、大ゆれにゆれ続けている。アメリカが従来の虚名を放棄して「新しい繁栄 New Prosperity」の夢を国民生活の改善にかけようとしている今日、日本もまた、高度の国民福祉の積極的実現のため意欲的に、その基盤づくりにとりくんでいかなければならないのは当然のことである。

だが、いま、さしせまった福祉政策上の課題として、老人の所得保障と高齢者の医療費保障問題がとり上げられ、世論は児童手当を二の次のように考えている向きがないではない。だが老人の所得保障も、児童の所得保障も、結局は人生の極端にある被扶養人口の生活の社会的保障であり、全体としての社会福祉の推進のための基礎的条件づくりである点においては、本質的には異ならないものであることを認識しておかなければならない。二者択一の時代ではなく、両極の人口の生活を社会的に保障せねば成立たなくなっている現実を視点に新しい社会保障論、社会福祉論が組み立てられなければならないのである。

そのさいに、従来の社会保障論議に加えて、たとえば最近欧米で盛んに取り組まれている「負の所得税方式 Negative Income Taxation」などによる「最低所得保証 Minimum Guaranteed Income」

に関する検討が深められることが要請されるし、児童手当制度も、改めて、その観点からその効果を研究する必要があるというのである。

もちろん児童手当制度のみが、児童の所得保障手段ではない。教育費の社会的負担や現行の社会保険制度における児童加給金、さらには所得税における扶養控除の問題など、あわせて検討すべき課題は余りにも多い。

だが、児童手当制度を、社会保障制度の一部門として機能させ、真の児童福祉への基礎的前提条件をこれに期待する立場をとるからには次のような諸点をさしづめ基本的に考慮する必要があることを指摘して結論に代えておこう。

まず第一は、現代における国家の経済にたいする積極的介入の意味を理解しておくことである。今日の国家の経済への介入は、尨大な金を左右に動かし、その金の流れを規制することによって経済を間接的に規制している。この意味では国家の経済統制は、「あたえることによって統制するしくみ」になっている。この介入状況をみて気がつくのは、それが国民の経済生活の上での差別と不平等を是正する方向をとっていないで、逆に、差別と不平等を拡大する方向をとっている点である。この点、社会保障もまた、国家の経済への介入の一つの手段である限り、例外ではない。そこで、社会保障に対しても住民の監視の目をそらすと、社会保障という名のもとに、とんでもない反福祉状態をもたらすことになることを忘れてはいけないということである。いま誕生しようとする児童手当制度は、そのままでは、まさに逆福祉をもたらすものである。

児童手当制度の創設経過と諸問題

第二は、児童手当制度が名目的実現にのみとどまらないように、その先行的制度としての最低賃金制度の実質的拡充を急がなければならないということである。もちろんこの場合の最低賃金制度とは、労働力の価値がその価値の通り支払われるという理論的仮定を前提としたものである。だが実際のところ、資本制社会ではこのような仮定の実現はむづかしいであろう。しかし、そうであったとしても、最低賃金制度の拡充要求により、労働力の価値の価値通りへの支払いへの接近をこころみつつ、児童数に応じて追加的に支給される生存費の社会的保障を獲得することは、労働者階級にとってきわめて有意義なものをもっているといわなければならないのである。しかしこの逆はかならずしも真理ではない。すなわち、児童手当制度の先行をもって、最低賃金制度の欠如や不備の弁解を行なうことはゆるされない。それは実効のある最低賃金制度を欠く社会保障制度が、実のところ砂上の楼閣にも等しいのとまったく同様である。

第三に、児童手当制度の実現とともに労働者階級は、つねにそしてたえず基本賃金の引き上げのために努力しなければならないということである。現在の日本において個別資本的規模で実施せられている家族手当制度は、もともと戦時体制と物価高騰を背景として、基本賃金引き上げの代用品として実施せられたところの、家族手当という名の物価調整手当ないし臨時手当の名残りにほかならないものである。だから個別資本の手から家族手当が国家（総資本）の手に移るとすれば、当然個別資本の歓迎するところであるが、それゆえにこそ、いま再び資本の要請によって児童手当問題が脚光を浴び、名目的制度が実現し

ようとしてゐるのであるが、いまこそ労働組合運動が基本賃金の引き上げを要求すべきなのである。なぜなら、もともと個別資本はすこしも基本賃金を実質的には引き上げてはいなかったのだからである。

それだけではなく、基本賃金の引き上げは労働組合にとつての持続的要求でなければならぬし、最低賃金制度以上の賃金を獲得することが、すべての労働組合運動に課せられた任務なのである。児童手当制度は基本賃金の引き上げと併行させることよつてのみ働く国民の生活にとつて貢献するものとなるし、また資本主義機構にとつての合目的な存在となることができるものである。

第四に、児童手当はこれまでのことを基本にふまえて、それが国民におよばない限りは社会保障制度として存在することはならないということである。そこで重視されるべきは所得税と児童手当との関連である。この国の児童手当は、このままでは最低生存水準における最低補給金としての形態をとるであろうから、最低所得階層の大家族と小家族との間における経済的不均衡の調整には大きな役割をしめても、低所得階層以上の階層における、家族数の異動に伴う経済的不均衡の是正には、むしろ所得税控除制度の維持・強化の及ぼす役割が重要であるとも考えられる。したがつて社会の各層における大家族と小家族との負担の均衡化のためには両者の併用が必要であることはいふまでもないし、さらに児童手当制の基本財源獲得のためには関連的に将来は目的税の新設などについての考察も必要となるであらう。

- ① 文部省児童文化分科審議会編『解説・児童憲章』一九五〇年、四頁
③② 『解説・児童憲章』一七頁

- ④ 厚生省児童局編『児童福祉白書』一九六三年、一頁
⑤ 『児童福祉白書』三頁
⑥ 『厚生白書』（昭和四三年版）三三四頁
⑦ 『厚生白書』（昭和四四年版）三七二頁
⑧ 『厚生白書』（昭和四五年版）三九五頁
⑨ 下村健「昭和四六年度厚生省予算について」（『季刊社会保障研究』第七卷第一号、一九七一年）四〇頁
⑩ 朝日新聞、昭和四六年（一九六一年）二月二三日号社説
⑪ 参議院厚生委員会資料「児童手当について」一六頁。
⑫ ビヴァリッジ自身数多くの文献でそれを認めている。
⑬ E. Rathbone, *Family Allowances*, p. 173.
⑭ *Selected Documents of English History*, p. 562.
⑮ ヘンリーハミルトン「エリザベスからビヴァリッジまで」（『社会保障研究』第一卷第二号、一二八頁）。
⑯ イギリス社会保障における選別性原則への動向については、高島進「イギリスにおける貧困問題と選別性論」（『社会福祉学』第八・九合併号、一九六九年）を参照のこと。
⑰⑱ （社会保障研究所『戦後の社会保障（資料）』一九六八年、一五九頁
⑲ 同右資料、一七〇、一七一頁。
⑳ ヌ 一八二頁。
㉑ 大内兵衛「日本の社会保障」（『世界』第六八号、所載）三三頁
㉒⑳ 近藤文二『社会保障』一九五二年、二八八、二八九頁
㉓ 経済審議会『国民所得倍增計画中間検討報告』一九六三年
㉔ 『厚生白書』（昭和三五年版）、九二頁。
㉕ 『戦後の社会保障（資料）』二七一頁
㉖⑳ 近藤功「児童手当懇談会「児童手当に関する報告」について」（『季刊社会保障研究』第四卷第四号、一九六九年、五〇頁）。
㉗ 近藤功「児童手当の創設に関する動きと方向」（『日本の社会保障』社会保険法規研究会刊、一九七〇年）一六八―九頁。